



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.002.01.2023

Pan  
Mikołaj Bogdanowicz  
Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki  
w Bydgoszczy  
ul. Jagiellońska 3  
85-950 Bydgoszcz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/069 Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy <sup>1</sup> , ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Bogdanowicz, Wojewoda Kujawsko-Pomorski <sup>2</sup> , od 8 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie, organizacja i poziom zasobów kadrowych Urzędu do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą klienta.</li><li>2. Realizacja wybranych zadań związanych z obsługą klienta.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023 (do dnia zakończenia kontroli <sup>3</sup> ), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/20/2023 z 17 stycznia 2023 r.,</li><li>2. Mateusz Grynicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/19/2023 z 17 stycznia 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-6)

---

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd” lub „K-PUW”.

<sup>2</sup> Dalej: „Wojewoda”.

<sup>3</sup> Tj. 18 maja 2023 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 630, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, struktura organizacyjna, warunki lokalowe do obsługi klientów i wyposażenie komórek Urzędu właściwych do realizacji spraw związanych z obsługą cudzoziemców oraz obsługą paszportową<sup>6</sup> obywateli polskich umożliwiały w okresie objętym kontrolą wykonywanie zadań Wojewody wynikających odpowiednio z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>7</sup> i ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka<sup>8</sup> (od 30 lipca 2022 r.) oraz z ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych<sup>9</sup> i poprzedzającej ją ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych<sup>10</sup>.

Pozytywnie należy ocenić, że wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację tych zadań. Możliwość złożenia wniosku paszportowego i odbioru paszportu zapewniono w punktach obsługi w Bydgoszczy, Toruniu, Włocławku, Grudziądzu i Inowrocławiu, a możliwość złożenia wniosku pobytowego przez cudzoziemca – w Bydgoszczy, w Toruniu i we Włocławku. Wszystkie punkty były dostępne dla osób o ograniczonej zdolności poruszania. Trzy z pięciu punktów obsługi zostały objęte internetowym systemem rezerwacyjnym oraz systemem kolejkowym. Klienci mogli uzyskać informacje dotyczące sposobu załatwiania spraw bezpośrednio w punkcie obsługi, a także za pośrednictwem infolinii oraz stron internetowych Urzędu. Pomieszczenia i stanowiska obsługi były odpowiednio wyposażone. Dokumenty paszportowe były wydawane terminowo.

Negatywnie oceniono natomiast przypadki:

- nieudzielenia przez Wojewodę odpowiedzi na skargę dotyczącą obsługi paszportowej w jednym z punktów obsługi klienta;
- nieuzasadnionego przekroczenia ustawowych terminów na prowadzenie postępowań, które w 23 na 115 badanych spraw wynosiło od 92 do 255 dni – z naruszeniem odpowiednio art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup>, art. 210 lub art. 210 w zw. z art. 223 ustawy o cudzoziemcach, a w trzech na 115 badanych spraw wynosiło od dwóch do 25 dni – z naruszeniem przepisów art. 35 § 3 kpa;
- nieprawidłowego pouczenia cudzoziemca o jego prawach i obowiązkach oraz o trybie postępowania w 26 na 64 badanych spraw, z naruszeniem odpowiednio art. 7 ust. 1 lub art. 7 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach;
- nieprawidłowego powiadomienia strony o niezakończonym w terminie, tj. bez podania przyczyn zwłoki, w dwóch na cztery badane sprawy dotyczące przedłużenia wizy, z naruszeniem art. 36 kpa;
- udostępnienia nierzetelnych informacji dla klientów Urzędu w obszarze obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców (bezpośrednio w punktach obsługi, jak również na stronach internetowych Urzędu);
- braku dostępności w ramach internetowego systemu rezerwacyjnego wolnych terminów wizyty w Urzędzie na złożenie wniosku o wydanie paszportu, złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt, złożenie odcisków linii papilarnych.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Obsługa obywateli polskich w zakresie wydawania i odmowy wydawania dokumentów paszportowych.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 519, ze zm. Dalej: „ustawa o cudzoziemcach”.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 192. Dalej: „ustawa o Karcie Polaka”.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 410, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 197, ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: „kpa”.

Mając na uwadze ograniczone zasoby kadrowe Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców<sup>12</sup> w stosunku do liczby prowadzonych spraw, w Urzędzie podejmowano działania w celu zwiększenia zatrudnienia. W ocenie NIK działania te były jednak nieproporcjonalne do potrzeb, o czym świadczą m.in. ww. nieprawidłowości dotyczące nieuzasadnionego przekroczenia ustawowych terminów na prowadzenie postępowań, w szczególności w sprawach dotyczących cudzoziemców.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>13</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Przygotowanie, organizacja i poziom zasobów kadrowych Urzędu do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą klienta**

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z treścią obowiązującego w kontrolowanym okresie regulaminu organizacyjnego K-PUW<sup>14</sup> oraz regulaminu wewnętrznego WSOiC<sup>15</sup> do zakresu działania tego Wydziału przypisano, m.in. następujące zadania:

- w zakresie obsługi cudzoziemców: [1] prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach: przedłużania wiz Schengen lub wiz krajowych; przedłużania okresu pobytu cudzoziemców w ramach ruchu bezwizowego; udzielenia lub cofnięcia zezwoleń na pobyt czasowy, na pobyt czasowy i pracę, na pobyt stały, na pobyt rezydenta długoterminowego UE; wydania karty pobytu, polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca, polskiego dokumentu tożsamości dla cudzoziemca, tymczasowego polskiego dokumentu podróży dla cudzoziemca; przyznania Karty Polaka lub przedłużenia jej ważności; [2] realizacja zadań dotyczących świadczeń przyznawanym posiadaczom Karty Polaka; [3] dokonywanie wpisu do ewidencji zaproszeń oraz wydawanie decyzji o odmowie lub unieważnieniu wpisu;
- w zakresie obsługi paszportowej: [1] prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z przyjmowaniem i wydawaniem dokumentów paszportowych (paszportów i paszportów tymczasowych), odmową wydania lub unieważnieniem paszportu; [2] potwierdzanie tożsamości i obywatelstwa wnioskodawcy lub osoby, której ma być wydany dokument paszportowy, na podstawie ważnego dokumentu paszportowego lub ważnego dowodu osobistego.

(akta kontroli str. 7-10, 1616-1665)

Według informacji uzyskanych od Wojewody, w celu zapewnienia w kontrolowanym okresie rzetelnej realizacji tych zadań w szczególności:

- zakupiono kolejkomaty służące usprawnieniu zarządzania ruchem klientów;
- ze środków w ramach Funduszu Azylu Migracji i Integracji<sup>16</sup> dokonano remontów pomieszczeń przeznaczonych do obsługi cudzoziemców, zakupiono: sprzęt informatyczny (zestawy komputerowe, urządzenia wielofunkcyjne, czytniki kart

<sup>12</sup> Dalej: „WSOIC”.

<sup>13</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>14</sup> Tj. regulaminu ustalonego: [1] zarządzeniem nr 408/2018 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 10 sierpnia 2018 r., wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 54/2020 z 10 marca 2020 r. oraz zarządzeniem nr 70/2021 z 9 kwietnia 2021 r.; [2] zarządzeniem nr 98/2021 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 25 maja 2021 r., wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 163/2022 z 4 sierpnia 2022 r.

<sup>15</sup> Tj. dokumentu pn. „Zakres działania WSOiC” zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Urzędu: [1] z 17 września 2018 r.; [2] z 25 stycznia 2021 r.; [3] z 29 kwietnia 2022 r. (wraz ze zmianami wprowadzonymi aneksem nr 1 z 25 sierpnia 2022 r.).

<sup>16</sup> Dalej: „FAMI”.

oraz odcisków linii papilarnych, skanery), meble (biurka, stoliki, szafy, krzesła) i wyposażenie kąpoków dla dzieci. Środki z FAMI pozwoliły też na utworzenie: [1] infolinii dla cudzoziemców obsługiwanej przez dwóch pracowników ze znajomością języka ukraińskiego, rosyjskiego i angielskiego, którzy po zakończeniu finansowania ze środków zewnętrznych są opłacani ze środków własnych Urzędu; [2] strony internetowej przeznaczonej dla cudzoziemców<sup>17</sup>, aktualizowanej na bieżąco w czterech językach;

- zwiększono obsadę pracowniczą WSOiC, zarówno w zakresie obsługi paszportowej, jak i obsługi cudzoziemców;
- oddelegowywano pracowników innych komórek organizacyjnych do pomocy w obsłudze WSOiC; dokonano przesunięć kadrowych wewnątrz WSOiC w celu zwiększenia liczby pracowników Oddziału Legalizacji Pobytu Cudzoziemców prowadzących postępowania dotyczące legalizacji pobytu cudzoziemców;
- zawarto z urzędami pracy umowy o staże, co pozwoliło na zrekrutowanie stażystów, którzy odciążali pracowników Oddziału Legalizacji Pobytu Cudzoziemców WSOiC od wykonywania zadań kancelaryjno-archiwizacyjnych; w tym celu korzystano też z pomocy praktykantów;
- uruchomiono kolejne punkty przyjmowania wniosków o wydanie paszportu oraz wniosków o wydanie zezwolenia na pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w delegaturach Urzędu w Toruniu i we Włocławku.

Wśród barier utrudniających realizację ww. zadań Wojewoda wskazał m.in.: problemy lokalowe, zauważalną rotację pracowników WSOiC, warunki placowe wynikające z istniejących możliwości finansowych Urzędu, a także skomplikowaną materię postępowań dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców oraz liczne zmiany przepisów w tym zakresie.

W kwestii planowanych zmian organizacyjnych Wojewoda podał, że w przypadku uzyskania większych środków do budżetu Urzędu zmiany te będą skupiały się na zwiększeniu obsady personalnej w obsłudze spraw paszportowych i cudzoziemców, a także na rozwiązywaniu istniejących problemów lokalowych.

(akta kontroli str. 16-19)

**1.2.** W regulaminie organizacyjnym K-PUW zawarto zasady przyjmowania klientów, a także rejestracji, rozpatrywania i załatwiania petycji, skarg i wniosków<sup>18</sup>. Zasady te przewidywały m.in. obsługę klientów codziennie w godzinach pracy Urzędu, wskazanych na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, w tym w każdy wtorek w ramach wydłużonego czasu pracy Urzędu.

Wojewoda wskazał, że szczegółowy podział zadań realizowanych przez poszczególne oddziały WSOiC, wraz ze statutem oraz regulaminem organizacyjnym Urzędu, zamieszczono na stronie intranetowej Urzędu, do której dostęp mieli wszyscy jego pracownicy.

(akta kontroli str. 7-10, 19)

**1.3.** Oględziny przeprowadzone w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy, w oddziałach zamiejscowych w Toruniu i we Włocławku oraz w punktach paszportowych<sup>19</sup> w Inowrocławiu i w Grudziądzu wykazały w szczególności, że:

<sup>17</sup> Tj. [Strona internetowa Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy dedykowana dla cudzoziemców](#) (dostęp: 10 maja 2023 r.).

<sup>18</sup> Por. rozdział 12 zarządzenia nr 408/2018 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 10 sierpnia 2018 r. oraz rozdział 12 zarządzenia nr 98/2021 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 25 maja 2021 r.

<sup>19</sup> Punkty paszportowe znajdowały się w budynkach nienależących do Urzędu.

- w budynkach Urzędu<sup>20</sup> zapewniono wolne od barier poziomych i pionowych przestrzenie komunikacyjne dla obsługiwanych obywateli polskich i cudzoziemców; dostęp ten umożliwiały m.in. automatycznie otwierane drzwi wejściowe, pochylnie z podwójną poręczą dla osób o ograniczonej zdolności poruszania się, przejścia w ramach ciągów komunikacyjnych pozbawione progów, windy, platforma schodowa; Urząd dysponował wózkami inwalidzkimi dla osób z niepełnosprawnością ruchową; w razie potrzeby ww. osobom pracownicy Urzędu udzielali asysty;
- każdorazowo dla klientów dostępna była wizualna informacja na temat rozkładu pomieszczeń oraz punkty informacyjne; w budynkach Urzędu znajdowały się miejsca wyposażone w pętle indukcyjne dla osób słabosłyszących;
- w pomieszczeniu Punktu Obsługi Klienta w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy klienci mieli możliwość skorzystania z komputera z dostępem do aktów prawnych znajdujących się w sieci intranetowej Urzędu; za pośrednictwem tego komputera możliwy był też dostęp do usługi online tłumacza języka migowego<sup>21</sup>;
- w trzech z pięciu punktów<sup>22</sup> obsługa paszportowa i obsługa cudzoziemców odbywała się przy pomocy systemu kolejkowego, w skład którego wchodziły m.in. biletomaty<sup>23</sup> oraz ekrany wskazujące numery biletów obsługiwanych i przywoływanych na poszczególnych stanowiskach;
- w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy przewidziano dwa stanowiska do obsługi infolinii ogólnej Urzędu dostępnej pod nr tel. 52 349 77 20 / 52 349 77 21 (zlokalizowane w Punkcie Obsługi Klienta w ramach Biura Kadrowo-Organizacyjnego Urzędu) oraz dwa stanowiska do obsługi infolinii przeznaczonej do spraw cudzoziemców pod nr tel. 52 349 74 61 (w odrębnym pomieszczeniu WSOiC);
- na korytarzach oraz w pomieszczeniach obsługi dostępne były miejsca siedzące; na poszczególnych stanowiskach klientom zapewniono poufność obsługi; nie stwierdzono przeszkód uniemożliwiających obsługę osób poruszających się na wózku inwalidzkim; stanowiska obsługi wyposażone były m.in. w sprzęt komputerowy do obsługi bieżącej oraz do korzystania z zewnętrznych systemów informatycznych, drukarki, skanery (w tym linii papilarnych, kart magnetycznych), tablety do składania podpisu, terminale płatnicze; stanowiska objęte systemem kolejkowym wyposażone były w terminal przywołujący; w czterech punktach<sup>24</sup> wygospodarowano miejsca lub pomieszczenia przeznaczone dla osób z dziećmi; stanowiska infolinii wyposażone były w sprzęt komputerowy oraz aparaty telefoniczne przeznaczone do obsługi połączeń (w przypadku infolinii dla cudzoziemców – z dostępem do informacji o liczbie osób oczekujących na linii);
- podczas oględzin w dniach 21, 22, 27 marca 2023 r. oraz 5 kwietnia 2023 r. nie było przypadków tworzenia się kolejek na korytarzach przed pomieszczeniami obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców; przypadek niezapewnienia odpowiedniej liczby wolnych miejsc siedzących dla klientów oczekujących na

<sup>20</sup> Dotyczy siedziby Urzędu w Bydgoszczy oraz siedzib oddziałów zamiejscowych w Toruniu i we Włocławku.

<sup>21</sup> Poprzez link ze strony Urzędu do strony internetowej [Strona Internetowa Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy łącząca z tłumaczem języka migowego online](#) (dostęp: 14 kwietnia 2023 r.).

<sup>22</sup> Tj. w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy, w Oddziale Zamiejscowym w Toruniu i w Oddziale Zamiejscowym we Włocławku.

<sup>23</sup> Tj.: [1] w Bydgoszczy biletomat służący do obsługi spraw paszportowych umożliwiał wydrukowanie biletu w kategoriach: „złożenie wniosku”, „odbiór dokumentu” (z podmenu „odbiór paszportu”, „odbiór zaproszenia”), „potwierdzenie rejestracji komputerowej”, natomiast biletomat służący do obsługi spraw cudzoziemców umożliwiał wydrukowanie biletu w kategoriach: „złożenie wniosku”, „odbiór dokumentu” (z podmenu „karta pobytu”, „zezwoleń na pracę”), „uzupełnienie dokumentów”, „obsługa obywatela UE”, „potwierdzenie wizyty umówionej”; [2] w Toruniu i we Włocławku biletomat służący do obsługi spraw paszportowych i spraw cudzoziemców umożliwiał wydrukowanie biletu w kategoriach: „złożenie wniosku o paszport”, „odbiór paszportu”, „potwierdzenie wizyty umówionej”, „złożenie wniosku na pobyt cudzoziemca na terytorium RP”.

<sup>24</sup> Tj. w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy, w Oddziale Zamiejscowym w Toruniu, Oddziale Zamiejscowym we Włocławku, Punkcie Paszportowym w Grudziądzu.

załatwienie sprawy paszportowej stwierdzono 28 marca 2023 r. w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 59-170, 465-471)

W kwestii stwierdzonego przypadku niezapewnienia wolnych miejsc siedzących dla każdego klienta na II piętrze budynku C w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy Wojewoda wskazał, że takie sytuacje mogą mieć miejsce z uwagi na nierównomierną liczbę klientów w poszczególne dni. Jednocześnie podał, że klienci często stoją na klatce schodowej, pomimo że są wolne miejsca na korytarzu lub na parterze budynku, a ponadto wielu klientów przychodzi z osobami towarzyszącymi, które zajmują miejsca siedzące. Zlecił dokonanie ponownego przeglądu pomieszczeń służących jako poczekalnie dla klientów pod kątem możliwości usytuowania dodatkowych miejsc siedzących, przy uwzględnieniu m.in. przepisów BHP.

W kwestii rozwiązań organizacyjnych usprawniających obsługę cudzoziemców Wojewoda wskazał m.in., że: [1] przyjęto praktykę, zgodnie z którą cudzoziemiec podczas wizyty w Urzędzie, po ewentualnym uzupełnieniu braków formalnych we wniosku, otrzymuje pismo o wszczęciu postępowania; [2] rozszerzono zakres pracowników upoważnionych do podpisywania pism niemających charakteru rozstrzygającego; [3] dokonano modyfikacji pism kierowanych do cudzoziemców; [4] w Oddziale Legalizacji Pobytu Cudzoziemców WSOiC podzielono pracowników na zespoły robocze zajmujące się odpowiednimi etapami procedury legalizacji pobytu, przy uwzględnieniu predyspozycji, doświadczenia i dyspozycyjności tych pracowników, tj. zespoły ds.: zadań wstępnych, wszczęć, postępowań, decyzji; [5] okresowo umożliwiano pracownikom wykonywanie pracy w soboty, za dodatkowym wynagrodzeniem.

W kwestii planowanych rozwiązań usprawniających obsługę paszportową Wojewoda wskazał m.in. utworzenie dodatkowych punktów paszportowych w kolejnych miastach powiatowych regionu, co w jego ocenie wychodziłoby naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców i pozwoliłoby rozładować kolejki w dotychczas istniejących punktach w Inowrocławiu i w Grudziądzu. Wprowadzenie tych rozwiązań Wojewoda uzależnił jednak od uzyskania większych środków finansowych do budżetu Urzędu.

(akta kontroli str. 17-19, 1427, 1436, 1440, 1496-1505, 1459, 1614, 1615)

**1.4.** Wyniki badania ankietowego dotyczącego poziomu zadowolenia z obsługi cudzoziemców<sup>25</sup> wykazały m.in., że: [1] 95,75% respondentów było zadowolonych z poziomu obsługi sprawy; [2] 97,96% respondentów uznało udzielone przez pracownika informacje za zrozumiałe i wyczerpujące; [3] 100% respondentów uznało obsługujących ich urzędników za uprzejmych i życzliwych, a także przygotowanych merytorycznie do załatwienia sprawy; [4] 72,92% respondentów uznało czas oczekiwania na załatwienie sprawy za zadawalający; [5] 97,96% respondentów bez problemu trafiło do wyznaczonego miejsca obsługi; [6] 91,84% respondentów uznało dostępne w urzędzie materiały informacyjne za czytelne i pomocne w załatwieniu sprawy; [7] 91,84% respondentów nie napotkało na jakiegokolwiek trudności podczas załatwiania sprawy. Wśród rozwiązań mogących przyczynić się do usprawnienia pracy Urzędu respondenci (28,57%) wskazali m.in. na: skrócenie czasu załatwiania spraw, zwiększenie liczby pracowników do obsługi, wydłużenie godzin dostępności infolinii.

<sup>25</sup> Badanie zostało przeprowadzone w dniach od 23 stycznia do 28 lutego 2023 r. W ramach badania przekazanych zostało co najmniej 70 kwestionariuszy, z czego zwróconych i wypełnionych zostało 49 kwestionariuszy.

Wyniki badania ankietowego dotyczącego poziomu zadowolenia z obsługi paszportowej<sup>26</sup> wykazały m.in., że: [1] 100% respondentów było zadowolonych z poziomu obsługi sprawy; [2] 97,5% respondentów uznało informacje udzielone mu przez pracownika Urzędu za zrozumiałe i wyczerpujące; [3] 100% respondentów uznało obsługujących ich urzędników za uprzejmych i życzliwych, a także przygotowanych merytorycznie do załatwienia sprawy; [4] 85,00% respondentów uznało czas oczekiwania na załatwienie sprawy za zadawalający; [5] 100% respondentów bez problemu trafiło do wyznaczonego miejsca obsługi; [6] 97,50% respondentów uznało dostępne w urzędzie materiały informacyjne za czytelne i pomocne w załatwieniu sprawy; [7] 100% respondentów uznało, że skorzystanie z usług urzędu przyczyniło się do załatwienia sprawy i że nie napotkało na jakiegokolwiek trudności podczas załatwiania sprawy. Wśród rozwiązań mogących przyczynić się do usprawnienia pracy Urzędu respondenci (17,50%) wskazali m.in. na: dłuższe godziny otwarcia, więcej miejsc siedzących oraz szybsze przyjmowanie wniosków, zwiększenie liczby pracowników do obsługi klientów.

(akta kontroli str. 171-464)

1.5. W latach 2018-2023 (do końca I kwartału) zatrudnienie w WSOiC wzrosło z 78 do 114 etatów (o 46,2%)<sup>27</sup>, w tym: w oddziałach zajmujących się sprawami cudzoziemców – z 40 do 67 etatów (o 71,8%)<sup>28</sup>, w oddziale zajmującym się sprawami paszportowymi – z 32 do 38 etatów (o 18,8%). W K-PUW nie określano odrębnych planów lub limitów zatrudnienia dla WSOiC. Nie stwierdzono przypadków powierzania realizacji zadań w innej formie niż na podstawie umów o pracę.

Jednocześnie w latach 2018-2022 łączna liczba spraw<sup>29</sup> w zakresie: zezwoleń na pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego UE, różnych form zezwoleń czasowych i wiz wzrosła o 120%<sup>30</sup>, tym samym obciążenie pracowników tymi sprawami wzrosło ze 140 spraw/osobę w 2018 r. do 230 spraw/osobę w 2022 r.<sup>31</sup>. W ww. okresie liczba spraw paszportowych wzrosła o 54,4%<sup>32</sup>, tym samym obciążenie pracowników tymi sprawami wzrosło z 1 897 spraw/osobę w 2018 r. do 2 687 spraw/osobę w 2022 r.

Z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe WSOiC, nieproporcjonalne do liczby obsługiwanych spraw, w kontrolowanym okresie Dyrektor WSOiC wielokrotnie<sup>33</sup> sygnalizował Dyrektorowi Generalnemu Urzędu konieczność wzmocnienia kadrowego tego wydziału.

(akta kontroli str. 505, 510-521, 1522-1526)

<sup>26</sup> Badanie zostało przeprowadzone w dniach od 13 stycznia do 28 lutego 2023 r. W ramach badania przekazanych zostało co najmniej 70 kwestionariuszy, z czego zwróconych i wypełnionych zostało 40 kwestionariuszy.

<sup>27</sup> Wg stanu na 1 stycznia zatrudnienie w etatach wynosiło: 78 w 2018 r., 97 w 2019 r., 97 w 2020 r., 104 w 2021 r., 101 w 2022 r., 113 w 2023 r. Wg stanu na 31 marca 2023 r. zatrudnienie wynosiło 114 etatów.

<sup>28</sup> Dane o zatrudnieniu w oddziałach bez uwzględnienia Dyrektora WSOiC.

<sup>29</sup> Dane o liczbie spraw realizowanych przez WSOiC przedstawiono obszarze drugim niniejszego wystąpienia (w pkt 2.2).

<sup>30</sup> Tj. z 6 662 spraw w 2018 r. do 14 656 spraw w 2022 r., w tym liczba wpływających wniosków o różne formy zezwoleń na pobyt czasowy wzrosła o 121% (z 6 269 w 2018 r. do 13 330 w 2022 r.), liczba wniosków o zezwolenia na pobyt stały razem z wnioskami na pobyt rezydentów długoterminowych UE wzrosła o 192,6% (z 383 w 2018 r. do 1 121 w 2022 r.), od 2022 r. rozpoczęto realizację zadań związanych z Kartą Polaka (57 spraw).

<sup>31</sup> Jako liczbę spraw do realizacji przyjęto liczbę złożonych wniosków. Jako stan zatrudnienia przyjęto średnią arytmetyczną tego stanu z początku i końca lat 2018 i 2022, z uwzględnieniem pracowników nadzorujących w oddziałach. Z uwzględnieniem wszystkich spraw dotyczących cudzoziemców, tj. ogółem 34 979 nowych wniosków złożonych w 2018 r. i 42 018 w 2022 r., obciążenie to wyniosło 736 spraw/osobę w 2018 r. oraz 662 sprawy/osobę w 2022 r. Spadek ten wynikał w szczególności ze zmniejszenia w 2022 r. liczby wniosków dotyczących pozwoleń na pracę (w 2018 r. złożono 27 463 takich wniosków, w 2021 r. – 37 951, w 2022 r. – 26 645), co było m.in. następstwem wejścia w życie art. 22 ust 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm., dalej: „ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy”).

<sup>32</sup> Tj. z 63 560 spraw w 2018 r. do 98 072 spraw w 2022 r.

<sup>33</sup> Do Dyrektora Generalnego Urzędu skierowanych zostało 59 pism, w szczególności w sprawie: naborów na nowe stanowiska, oddelegowania pracowników z innych komórek organizacyjnych Urzędu, zatrudnienia stażystów, zatrudnienie pracownika w ramach prac interwencyjnych.



Z dokumentacji Urzędu oraz wyjaśnień Wojewody wynikało, że w celu dostosowania poziomu zatrudnienia do rosnącego obciążenia pracą w WSOiC w latach 2021-2023 podejmowano działania zwiększające ww. zatrudnienie, które polegały m.in. na organizowaniu naborów, jak i przeniesień pracowników wewnątrz Urzędu. Występowano też m.in. do właściwego ministra<sup>34</sup> z prośbą o zwiększenie zatrudnienia, w szczególności: w 2021 r. – w zakresie obsługi cudzoziemców, a w 2022 r. – w zakresie obsługi paszportowej. Na skutek tych działań w 2021 r. ministerstwo przekazało środki na zatrudnienie, jednak bez środków na wyposażenie nowych stanowisk pracy, a wniosek z 2022 r. nie został uwzględniony.

(akta kontroli str. 16-20, 53-57, 1457-1460, 1549-1599)

W latach 2018-2023 (do końca I kwartału) w Urzędzie zorganizowano ogółem 42 nabory na 81 stanowisk związanych z obsługą spraw paszportowych lub cudzoziemców<sup>35</sup>, przy czym 34 nabory zorganizowano na 73 wolne stanowiska, a pozostałe osiem – na zastępstwo nieobecnego pracownika. Nabory na 22 stanowiska<sup>36</sup> (tj. 27,2%) nie zakończyły się podpisaniem umów, co najczęściej wynikało z niezyskania przez kandydatów wymaganej liczby punktów<sup>37</sup>. Najwięcej nierozstrzygniętych naborów w stosunku do liczby naborów przeprowadzonych w danym roku stwierdzono w 2020 r. (47,1%<sup>38</sup>) i w 2022 r. (39,3%<sup>39</sup>).

Spośród pracowników nowo zatrudnionych w latach 2018-2023 pracę w WSOiC zakończyło 12 pracowników (20,3%)<sup>40</sup>, w tym jeden przyjęty na zastępstwo. Pięć osób zakończyło pracę w okresie do pół roku (łącznie) od jej podjęcia. Średni okres zatrudnienia nowo zatrudnionych pracowników wynosił poniżej trzech lat<sup>41</sup>.

Wojewoda wskazał, że polityka kadrowa w Urzędzie jest zdeterminowana posiadanymi środkami finansowymi oraz możliwościami lokalowymi, jak również zmianami w przepisach prawa, które skutkowały poszerzeniem katalogu zadań organów administracji rządowej w terenie. Podał, że przyczyną dużej rotacji zatrudnienia w WSOiC, tak jak w innych komórkach organizacyjnych w Urzędzie, jest m.in. fakt, że wynagrodzenia w administracji rządowej, które można zaproponować, są mało konkurencyjne, co przekłada się właśnie m.in. na brak rozstrzygnięć naborów. To z kolei wpływa na dużą czasochłonność skutecznego pozyskania pracowników. Wskazał, że wynagrodzenia zasadnicze oferowane nowo zatrudnianym pracownikom są zbliżone do wynagrodzeń osób już pracujących na analogicznych stanowiskach, posiadających podobne zakresy czynności.

Ustalono, że średnia wartość wynagrodzeń brutto, określonych w umowach podpisywanych z nowo zatrudnionymi pracownikami w 2018 r. i w I kw. 2023 r., wzrosła o 58,5%. W wyniku porównania wysokości wynagrodzenia nowo zatrudnionych pracowników ze wskaźnikami obrazującymi sytuację na rynku pracy stwierdzono, że utrzymywało się ono na poziomie stanowiącym od 41,8 % do 46,9%

<sup>34</sup> Tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dalej: „MSWiA”.

<sup>35</sup> Tj.: w 2018 r. – 7 naborów na 14 stanowisk, w 2019 r. – 10 naborów na 11 stanowisk, w 2020 r. – 6 naborów na 17 stanowisk (w tym 3 na zastępstwo), w 2021 r. – 3 nabory na 4 stanowiska, w 2022 r. – 12 naborów na 28 stanowisk (z czego 3 na zastępstwo), w I kw. 2023 r. – 4 nabory na 7 stanowisk (w tym 2 na zastępstwo).

<sup>36</sup> W tym: 18 na wolne stanowiska, cztery – na zastępstwo.

<sup>37</sup> Poza trzema przypadkami naborów organizowanych na zastępstwo, w ramach których nie złożono oferty lub ważnej oferty albo kandydat zrezygnował.

<sup>38</sup> Tj. w 2020 r. nie rozstrzygnięto ośmiu naborów.

<sup>39</sup> Tj. w 2022 r. nie rozstrzygnięto 11 naborów.

<sup>40</sup> Tj.: [1] czterech pracowników z 13 przyjętych w ramach naborów z 2018 r.; [2] trzech z 11 przyjętych w ramach naborów z 2019 r.; [3] trzech z dziewięciu przyjętych w ramach naborów z 2020 r.; [4] dwóch z 16 przyjętych w ramach naborów z 2022 r. Zatrudnienia nie zakończył żaden z czterech pracowników zatrudnionych w naborach w 2021 r. i żaden z siedmiu pracowników zatrudnionych w I połowie 2023 r.

<sup>41</sup> W przypadku osób, które zakończyły zatrudnienie w WSOiC, średni okres zatrudnienia wynosił ok. 16 miesięcy.

przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, a także na poziomie od 10,6% do 24,5% wyższym od minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>42</sup>.

(akta kontroli str. 506-509, 1610, 1611)

W wyniku badania akt osobowych 20 pracowników WSOiC, nadzorujących i realizujących sprawy paszportowe i sprawy cudzoziemców, stwierdzono m.in., że:

- pisemnie określano i aktualizowano zakresy obowiązków pracowników. Zakresy te były zgodne z opisami stanowisk pracy<sup>43</sup>. Odpowiednio do zakresów czynności i wskazań w opisach stanowisk, pracownikom przyznawano upoważnienia do podejmowania czynności w sprawach, a także uprawnienia do przetwarzania danych osobowych w systemach informatycznych (służących w szczególności: merytorycznemu rozpatrywaniu spraw i obsłudze korespondencji<sup>44</sup>);
- kwalifikacje pracowników były odpowiednie do zajmowanych stanowisk<sup>45</sup>, a w przypadku członków służby cywilnej były one zgodne w szczególności z wymogami określonymi dla stanowisk urzędniczych<sup>46</sup> i zawartymi w opisach tych stanowisk.

(akta kontroli str. 1677-1702)

W okresie kontrolowanym w K-PUW obowiązywał plan zarządzania zasobami ludzkimi<sup>47</sup> oraz polityka szkoleniowa<sup>48</sup>. Pracownicy WSOiC, w oparciu o powyższe uregulowania, uczestniczyli: w 2021 r. – w pięciu szkoleniach, w 2022 r. – w siedmiu szkoleniach<sup>49</sup>. Przedmiotem tych szkoleń było m.in.<sup>50</sup>: prowadzenie postępowań administracyjnych (w trzech przypadkach), zagadnienia specjalistyczne związane ze sprawami cudzoziemców (w dwóch przypadkach) i sprawami paszportowymi (w dwóch przypadkach).

(akta kontroli str. 17, 23-52)

**1.6.** W kontrolowanym okresie w obszarze obsługi cudzoziemców do Urzędu wpłynęło: w 2021 r. – 20 skarg; w 2022 r. – siedem skarg i jeden wniosek; w 2023 r. (do końca I kwartału) – jedna skarga. Skargi dotyczyły w szczególności: długiego czasu oczekiwania na rozpatrzenie wniosku; utrudnionego kontaktu z pracownikami Urzędu, problemu z zarejestrowaniem wizyty, niekulturalnego zachowania pracownika obsługi. Wniosek dotyczył zwrócenia uwagi na różne tempo prowadzenia spraw z zakresu zezwoleń na pracę. Trzy z 28 ww. skarg uznano za zasadne (w tym jedną w pełni, dwie – częściowo). Z dokumentacji dotyczącej tych skarg wynikało m.in., że na tempo rozpatrywania wniosków o legalizację pobytu wpływ miały m.in.:

<sup>42</sup> Wynagrodzenie nowozatrudnionych uśrednione dla lat, w których podjęli pracę, w porównaniu z wartościami minimalnymi i średnimi wg. stron internetowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [Strona ZUS z informacją o minimalnym wynagrodzeniu za pracę od 2003 r.](#); [Strona ZUS z informacją o przeciętnym wynagrodzeniu w latach od 1950 r.](#) (dostęp: 20 kwietnia 2023 r.). Dla I kw. 2023 r. przyjęto przeciętne wynagrodzenie za styczeń 2023 r., w pozostałych okresach – dane za poszczególne lata.

<sup>43</sup> Por. §1 zarządzenia nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M. P. Nr 5, poz. 61, ze zm.).

<sup>44</sup> W zakresie obsługi cudzoziemców Urząd wykorzystywał Centralny Rejestr Przyznaných i Unieważnionych Kart Polaka, ZC Praca, Polon, SIS, aplikację Źródło, E-DOK.

<sup>45</sup> W szczególności: trzech na 10 objętych badaniem pracowników, odpowiedzialnych za realizację lub nadzór nad sprawami cudzoziemców, posiadało certyfikaty potwierdzające znajomość jednego języka obcego (w tym: języka angielskiego – dwóch pracowników na poziomie wyższym niż średniozaawansowany, języka rosyjskiego – jeden pracownik na poziomie początkującym). Ponadto jeden pracownik posiadał historię zawodową wskazującą na biegłą znajomość języka angielskiego. Pracownicy w tej grupie deklarowali znajomość od jednego do trzech języków obcych, przy czym w przypadku ośmiu pracowników – znajomość przynajmniej jednego języka obcego na poziomie średnio zaawansowanym lub wyższym (języka angielskiego, rosyjskiego lub hiszpańskiego).

<sup>46</sup> Por. załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2024), w szczególności sekcje: I (dla dyrektora i kierowników) oraz XIX (dla inspektorów i starszych inspektorów wojewódzkich).

<sup>47</sup> Por. zarządzenie nr 10/2021 Dyrektora Generalnego K-PUW z dnia 18 maja 20221 r.

<sup>48</sup> Por. zarządzenie nr 1/2018 Dyrektora Generalnego K-PUW z 8 stycznia 2018 r. (ze zm.).

<sup>49</sup> W szkoleniach uczestniczyło od jednej do 29 osób.

<sup>50</sup> Pięć szkoleń dotyczyło innych zagadnień, w tym: ochrony informacji niejawnych, procedur antymobbingowych.

ograniczone zasoby kadrowe, nieproporcjonalne do liczby wpływających wniosków, oraz brak możliwości szybkiego uzupełnienia tych zasobów.

W obszarze obsługi paszportowej do Urzędu wpłynęły<sup>51</sup>: w 2021 r. – trzy skargi; w 2022 r. – 10 skarg i jeden wniosek. Skargi i wnioski dotyczyły w szczególności: problemów ze skontaktowaniem się z Urzędem; problemów z umówieniem się na wizytę czy też z zarejestrowaniem wizyty w celu złożenia wniosku paszportowego. Trzy z 13 ww. skarg uznano za częściowo zasadne.

Wojewoda wskazał, że duża część skarg w obszarze obsługi paszportowej dotyczyła braku możliwości zarejestrowania się telefonicznego (ze względu na zajętą linię) oraz wydłużających się kolejek w rezerwacji telefonicznej, dlatego też zrezygnowano z tej formy rejestracji w większości punktów obsługi. Z kolei w obszarze obsługi cudzoziemców, jako że skargi dotyczyły przede wszystkim czasu załatwiania spraw i ich terminowości, dlatego też wystąpiono z wnioskiem do właściwego ministra o zabezpieczenie środków finansowych na kolejne etaty przeznaczone na zadania związane z legalizacją pobytu cudzoziemców.

(akta kontroli str. 13, 22, 522, 1672-1676)

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej 21 skarg stwierdzono, że w 20<sup>52</sup> przypadkach zostały one rozpatrzone bez zbędnej zwłoki, tj. w ciągu miesiąca, a udzielone odpowiedzi poprzedzone były rzetelną weryfikacją okoliczności wskazanych w tych skargach<sup>53</sup>.

(akta kontroli str. 472-504, 1672-1676)

**1.7.** Działalność K-PUW w zakresie obsługi cudzoziemców i obsługi paszportowej w latach 2021-2023 (do końca I kwartału) nie była objęta kontrolami ani badaniami audytowymi. Przeprowadzenie badań audytowych w ww. zakresie przewidziano w planie audytu wewnętrznego na 2023 rok.

(akta kontroli str. 13-15, 22, 555, 556)

**1.8.** W kontrolowanym okresie zdiagnozowano szereg utrudnień i problemów związanych z funkcjonowaniem wprowadzanych czy też modernizowanych centralnych systemów informatycznych, wykorzystywanych do obsługi cudzoziemców oraz obsługi paszportowej. I tak:

- w przypadku wdrożonego w listopadzie 2022 r. Rejestru Dokumentów Paszportowych<sup>54</sup> m.in.: utrudnienia w autoryzacji dostępu; utrudnienia w generowaniu raportów; okresowe przerwy w działaniu systemu, brak możliwości wydruku paszportu tymczasowego; długi okres uruchamiania się funkcji weryfikacji odcisków linii papilarnych; niestabilną lub powolną współpracę z systemem urządzeń peryferyjnych (m.in. skanerów, czytników paszportów, czytników linii papilarnych);
- w przypadku aktualizowanego w czerwcu i w lipcu 2021 r. systemu informatycznego POBYT<sup>55</sup> m.in.: brak możliwości wprowadzenia danych z wniosku do systemu; problemy z identyfikacją odcisków linii papilarnych uniemożliwiające wydanie karty pobytu; brak informacji dotyczących wymagań technicznych oraz dostępnych specyfikacji dla czytników linii papilarnych

<sup>51</sup> Według danych Urzędu w 2023 r. (do końca I kwartału) w obszarze obsługi paszportowej nie wpłynęły żadne skargi ani wnioski.

<sup>52</sup> W tym: 10 – obszarze obsługi paszportowej, 10 – w obszarze obsługi cudzoziemców.

<sup>53</sup> W jednym na 21 badanych przypadków nie udzielono odpowiedzi na skargę, co zostało opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>54</sup> Dalej: „RDP”.

<sup>55</sup> Dalej: „SI POBYT”.

współpracujących z ww. systemem, istotnych z uwagi na planowane zakupy tych czytników;

- w przypadku uruchomionego w grudniu 2022 r. portalu pn. „Moduł Obsługi Spraw” (MOS) m.in.: brak możliwości sprawdzenia liczby wniosków złożonych za pomocą ww. portalu i oczekujących w SI POBYT na przyjęcie u właściwego wojewody.  
(akta kontroli str. 527-542)

Według dokumentacji Urzędu oraz informacji uzyskanych od Wojewody problemy te były na bieżąco zgłaszane, w szczególności: w przypadku RDP – do zespołu Centralnego Ośrodka Informatyki za pomocą Aplikacji Service Desk Atmosfera lub telefonicznie; w przypadku SI POBYT – do administratora drogą mailową lub telefonicznie.

Wojewoda wskazał, że wdrożenie w listopadzie 2022 r. RDP skutkowało przypadkami kilkudniowego zawieszenia obsługi klienta paszportowego czy też skróceniem czasu obsługi w punktach paszportowych w Inowrocławiu i w Grudziądzu. Przerwy w dostępie do SI POBYT, wynikające z jego aktualizacji w czerwcu i lipcu 2021 r., nie wpływały negatywnie na pracę Oddziału Legalizacji Pobytu Cudzoziemców, gdyż czynności związane z wykorzystaniem tego systemu mogły być przełożone w czasie bez poważnej szkody dla prowadzonych postępowań.

W odniesieniu do wymagających rozszerzenia funkcji w centralnych systemach informatycznych Wojewoda zwrócił uwagę m.in. na brak w SI POBYT: możliwości przeglądania rejestru Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie ubezpieczeń cudzoziemców, możliwości korzystania z systemu Straży Granicznej w zakresie dotyczącym przekraczania granic, dostępu do aplikacji SERCE pozwalającego na weryfikację faktu posiadania przez cudzoziemca zaległości podatkowych. W jego ocenie dostępność tych funkcji przyczyniłaby się w sposób istotny do skrócenia procesu rozpatrywania wniosków o legalizację pobytu cudzoziemców.

(akta kontroli str. 527-542)

**1.9.** W K-PUW prowadzona była analiza ryzyka pod kątem zapewnienia ciągłości działania w obszarze obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców, w związku z ogłoszeniem pandemii COVID-19. Wyniki tej analizy zawarte były w rocznych rejestrach ryzyka WSOiC na lata 2021-2023. Wśród istniejących mechanizmów kontroli wskazywano m.in. na pracę zdalną wykonywaną zamiennie przez pracowników, wzmocnienie bieżącego nadzoru i kontroli wykonywanych zadań oraz wnioski do Dyrektora Generalnego Urzędu w sprawie braków kadrowych.

(akta kontroli str. 543-554)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej 21 skarg w obszarze obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców stwierdzono, że w jednym przypadku nie zawiadomiono skarżącego o sposobie załatwienia skargi, czego wymaga art. 237 § 3 kpa. Dotyczyło to pisma z 13 października 2021 r., w którym zawarto skargę na niewłaściwą obsługę paszportową i aroganckie zachowanie pracowników w Oddziale Zamiejscowym we Włocławku.

Wojewoda wyjaśnił m.in., że brak odpowiedzi na ww. skargę wynikał z rozbieżności interpretacyjnych zapisów regulaminu Urzędu<sup>56</sup> co do prawidłowego trybu postępowania oraz wątpliwości co do prawidłowej kwalifikacji ww. pisma. Każdy

<sup>56</sup> Por. § 73 zarządzenia nr 98/2021 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 25 maja 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu Urzędu.

z zaangażowanych w sprawę wydziałów<sup>57</sup> założył, że osoba wnosząca skargę została poinformowana o treści rozstrzygnięcia przez drugą komórkę. Wskazał, że polecił przeprowadzenie wewnętrznego szkolenia z zakresu prawidłowej obsługi skarg, petycji i wniosków w Urzędzie oraz dokonanie przeglądu zapisów regulaminu pod kątem ewentualnego doprecyzowania procedury postępowania, zwłaszcza na etapie wstępnej kwalifikacji takich pism.

(akta kontroli str. 473, 474, 484-504, 1608, 1609, 1616-1665)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia organizacyjne przygotowanie do realizacji zadań w badanym zakresie. W Urzędzie wyodrębnione zostały komórki odpowiedzialne za obsługę paszportową i obsługę cudzoziemców, w każdy wtorek w ramach wydłużonego czasu pracy. Obywatelom polskim zapewniono możliwość złożenia wniosku paszportowego i odbioru paszportu w pięciu punktach obsługi. Cudzoziemcom zapewniono możliwość złożenia wniosku pobytowego w trzech punktach obsługi. W budynkach Urzędu zapewniono wolne od barier poziomych i pionowych przestrzenie komunikacyjne. Wybrane punkty obsługi zostały objęte internetowym systemem rezerwacyjnym oraz systemem kolejkowym. Stanowiska obsługi były odpowiednio wyposażone i zapewniały poufność obsługi.

Mając na uwadze ograniczone zasoby kadrowe WSOiC w stosunku do liczby prowadzonych spraw związanych z obsługą paszportową i obsługą cudzoziemców, Wojewoda podejmował działania w celu zwiększenia tego zatrudnienia. W ocenie NIK działania te były jednak nieproporcjonalne do potrzeb, o czym świadczyć może m.in. skala nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze drugim niniejszego wystąpienia dotyczących nieuzasadnionego przekroczenia ustawowych terminów na prowadzenie postępowań (w 20% badanych spraw wynoszącego od 92 do 255 dni), jak również przypadki braku dostępności wolnych terminów rezerwacji wizyty w Urzędzie na złożenie wniosku o wydanie paszportu, wniosku o zezwolenie na pobyt czy też odcisków linii papilarnych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieudzielenia przez Wojewodę odpowiedzi na skargę dotyczącą obsługi paszportowej w jednym z punktów obsługi klienta.

#### OBSZAR

## 2. Realizacja wybranych zadań związanych z obsługą klienta

Opis stanu faktycznego

**2.1.** K-PUW w ramach obsługi cudzoziemców oraz obsługi paszportowej, zarówno na stronach internetowych Urzędu, jak i bezpośrednio w siedzibie głównej Urzędu oraz jego pozostałych lokalizacjach, udostępniał swoim klientom informacje odnoszące się do zasad i sposobów ich obsługi.

W szczególności ustalono, że w obszarze:

- obsługi paszportowej: [1] na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu<sup>58</sup> znajdowały się informacje dotyczące m.in.: /1/ procedury wydawania paszportu, w tym dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku; /2/ dostępnych usług online umożliwiających sprawdzenie statusu sprawy dotyczącej wydania paszportu, ważności paszportu, danych w RDP, a także zgłoszenie utraty lub uszkodzenia paszportu (z podaniem linków do tych usług); /3/ procedury rejestracji wizyty (z podaniem linków do stron systemu rezerwacyjnego online); /4/ opłat paszportowych; /5/ godzin pracy punktów paszportowych i zakresu prowadzonych przez nie spraw (z podaniem danych kontaktowych); [2] informacje na stronie

<sup>57</sup> Tj. Wydział Nadzoru i Kontroli Urzędu oraz WSOiC.

<sup>58</sup> Tj.: [Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy](#) (dostęp: 22-24 lutego 2023 r.).

Urzędu na portalu Gov.pl<sup>59</sup> w części pn. „Załatw sprawę”, dotyczące procedury odbioru dokumentu paszportowego oraz złożenia wniosku o wydanie paszportu, były nieaktualne i niespójne m.in. z informacjami w części pn. „Paszporty”<sup>60</sup>;

- obsługi cudzoziemców: [1] na stronie BIP Urzędu znajdowały się informacje (z podaniem linków do formularzy wniosków i oświadczeń) dotyczące m.in.: /1/ podstawowych przepisów prawa obowiązujących cudzoziemców (także w języku ukraińskim, rosyjskim i angielskim) – przy czym w części dotyczącej odbioru karty pobytu, uzupełnienia braków formalnych oraz zasad obsługi w związku z ogłoszeniem pandemii COVID-19 były one nieaktualne<sup>61</sup>; /2/ procedury wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, form legalizacji pobytu dla obywateli państw spoza UE oraz obywateli państw członkowskich UE, procedury przyznania lub przedłużenia Karty Polaka, w tym dokumentów niezbędnych do załatwienia ww. spraw; /3/ obowiązujących opłat; /4/ procedury rejestracji wizyty (z podaniem linków do strony systemu rezerwacyjnego online); /5/ godzin pracy oddziałów, punktów obsługi i zakresu prowadzonych przez nie spraw (z podaniem danych kontaktowych); [2] na stronie Urzędu na portalu Gov.pl znajdowały się informacje dotyczące m.in.: /1/ procedury składania wniosków, uzupełniania braków formalnych, odbioru karty pobytu; /2/ infolinii przeznaczonej dla obsługi cudzoziemców (z podaniem nr telefonu); /3/ godzin pracy ogólnego Punktu Obsługi Klienta Urzędu oraz punktów obsługi klientów w WSOiC (z podaniem danych kontaktowych); [3] utworzona została strona przeznaczona dla cudzoziemców<sup>62</sup> (dostępna także w języku ukraińskim, rosyjskim i angielskim), na której znajdowały się informacje dotyczące m.in.: /1/ poszczególnych form legalizacji pobytu (z formularzami wniosków); /2/ Karty Polaka; /3/ procedury rejestracji wizyty (z podaniem linków do strony systemu rezerwacyjnego online).

(akta kontroli str. 567-815)

Ogłędziny przeprowadzone w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy, w oddziałach zamiejscowych w Toruniu i we Włocławku oraz w punktach paszportowych w Inowrocławiu i w Grudziądzu wykazały w szczególności, że:

- na drzwiach wejściowych oraz wewnątrz budynków znajdowały się informacje o godzinach pracy Urzędu (we wtorki wydłużonych), a także informacje dotyczące obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców (m.in. sposobu rejestracji terminu wizyty, wysokości i sposobu wnoszenia opłat, wymaganych dokumentów przy składaniu wniosków); część informacji w zakresie rozmieszczenia pomieszczeń, godzin pracy czy też procedury rejestracji wizyty była jednak niespójna lub nieaktualna<sup>63</sup>;
- dla cudzoziemców dostępne były informacje w językach ukraińskim, rosyjskim, angielskim;
- informacje dotyczące załatwiania spraw paszportowych i cudzoziemców były na bieżąco udzielane klientom przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 59-170, 465-471)

<sup>59</sup> Tj.: [Strona internetowa Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy](#) (dostęp: 22-24 lutego 2023 r.).

<sup>60</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>61</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>62</sup> Tj.: [Strona internetowa Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy dedykowana dla cudzoziemców](#) (dostęp: 22-24 lutego 2023 r.). Strona internetowa została utworzona w ramach projektu *Wzmocnienie zdolności administracyjnych Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w procesie integracji obywateli państwa trzecich-etap II* współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

<sup>63</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.



**2.2.** Internetowy system rezerwacyjny udostępniony dla klientów Urzędu przewidywał możliwość umawiania wizyt:

- w ramach obsługi paszportowej – w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy<sup>64</sup> (dla operacji pn.: „Wniosek paszportowy”) oraz w oddziałach zamiejscowych w Toruniu<sup>65</sup> i we Włocławku<sup>66</sup> (dla operacji pn. „Wniosek paszportowy”, „Odbiór paszportu”), z maksymalnym 14-dniowym wyprzedzeniem;
- w ramach obsługi cudzoziemców – w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy<sup>67</sup> (dla operacji pn. „Wniosek o zezwolenie na pobyt”, „Odbiór dokumentu Karta Pobytu”, „Odciski palców”, „Obsługa obywatela UE”) oraz w oddziałach zamiejscowych w Toruniu<sup>68</sup> i we Włocławku<sup>69</sup> (dla operacji pn.: „Złożenie wniosku na pobyt cudzoziemca na terytorium RP”), z maksymalnym trzydniowym wyprzedzeniem.

Ustalono, że możliwość internetowej rezerwacji terminu wizyty na odbiór paszportu w Bydgoszczy została systemowo zablokowana.

Kierownik Oddziału Spraw Obywatelskich i Paszportów WSOiC wskazała, że ograniczenie to zostało wprowadzone w celu poprawy przepustowości systemu rezerwacyjnego w zakresie liczby wolnych terminów na złożenie wniosku o paszport w Bydgoszczy. Podała, że odbiór paszportu w Bydgoszczy odbywa się bez rezerwacji wizyty.

Dyrektor WSOiC wskazał, że udostępnienie w punktach obsługi w Toruniu i we Włocławku internetowej rezerwacji terminu wizyty w sprawie złożenia wniosku na pobyt miało na celu upowszechnienie wśród cudzoziemców wiedzy o możliwości złożenia takiego wniosku osobiście także w tych punktach, a nie tylko w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy. W dłuższej perspektywie ma to służyć ograniczeniu liczby wniosków przesyłanych drogą pocztową do Bydgoszczy i korespondencji w sprawie braków formalnych w tych wnioskach. Braki formalne będą bowiem mogły być sygnalizowane cudzoziemcom bezpośrednio podczas ich osobistej wizyty w oddziale zamiejscowym w Toruniu lub we Włocławku.

W kwestii maksymalnego wyprzedzenia, z jakim można dokonywać rezerwacji terminu wizyty w Urzędzie (odpowiednio do 14 i trzech dni) kierownicy Oddziału Spraw Obywatelskich i Paszportów oraz Oddziału Zezwoleń na Pracę oraz Rejestracji Zaprośzeń i Obywateli UE WSOiC wskazali, że skrócenie tego okresu poprawiło przepustowość systemu rezerwacyjnego, pozwoliło na bardziej efektywne zarządzanie mocą przerobową pracowników i bardziej równomierne obciążenie ich pracą. Poprawiło to także dostępność biletów w systemie kolejkowym dla klientów Urzędu.

(akta kontroli str. 567-816)

Badanie sposobu działania ww. systemu wykazało m.in., że:

- w obszarze obsługi paszportowej: [1] 22 lutego 2023 r. terminy rezerwacji wizyty w celu złożenia wniosku o wydanie paszportu nie były dostępne w żadnym z punktów obsługi, a 23 lutego 2023 r. były dostępne w dwóch z trzech punktów obsługi, tj. nie były dostępne w Oddziale Zamiejscowym we Włocławku<sup>70</sup>; [2] w dniach 22 i 23 lutego 2023 r. terminy rezerwacji wizyty w celu odbioru paszportu w oddziałach zamiejscowych były dostępne;

<sup>64</sup> [Strona internetowej rejestracji do kolejki w sprawie paszportowej w Bydgoszczy](#) (dostęp: 22-23 lutego 2023 r.).

<sup>65</sup> [Strona internetowej rejestracji do kolejki w Toruniu](#) (dostęp: 22-23 lutego 2023 r.).

<sup>66</sup> [Strona internetowej rejestracji do kolejki we Włocławku](#) (dostęp: 22-23 lutego 2023 r.).

<sup>67</sup> [Strona internetowej rejestracji do kolejki w sprawach dotyczących cudzoziemców w Bydgoszczy](#) (dostęp: 23-24 lutego 2023 r.).

<sup>68</sup> [Strona internetowej rejestracji do kolejki w Toruniu](#) (dostęp: 23-24 lutego 2023 r.).

<sup>69</sup> [Strona internetowej rejestracji do kolejki we Włocławku](#) (dostęp: 23-24 lutego 2023 r.).

<sup>70</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

- w obszarze obsługi cudzoziemców: [1] 23 lutego 2023 r. terminy rezerwacji wizyty dla wszystkich operacji były dostępne w każdym z punktów obsługi (jednak w niektórych przypadkach znalezienie wolnego terminu wymagało podjęcia kilku prób); [2] 24 lutego 2024 r. w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy nie były dostępne terminy rezerwacji na złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt oraz na złożenie odcisków linii papilarnych<sup>71</sup>, dla pozostałych operacji terminy były dostępne.

(akta kontroli str. 567-815)

Punkty paszportowe w Inowrocławiu i w Grudziądzu nie były objęte internetowym systemem rezerwacyjnym. W Inowrocławiu obsługa odbywała się bez uprzedniej rezerwacji wizyty. W Grudziądzu złożenie wniosku paszportowego było możliwe zarówno po uprzedniej rezerwacji telefonicznej, jak i bez rezerwacji (przy czym pierwszeństwo obsługi miały osoby z umówioną wizytą), natomiast odbiór paszportu odbywał się bez rezerwacji wizyty.

(akta kontroli str. 137-150, 157-170, 859)

**2.3.** W ramach systemu zarządzania ruchem kolejkowym gromadzone były dane służące zapewnieniu sprawnej obsługi klienta podczas osobistej wizyty w Urzędzie. Według tych danych<sup>72</sup>:

- w obszarze obsługi paszportowej: średnia liczba pobieranych dziennie biletów wynosiła 253, w tym obsłużonych – 227, nieobsłużonych – 26; średni czas obsługi wynosił od trzech minut 40 sekund do 12 minut 44 sekund; średni czas oczekiwania wynosił od sześciu minut 17 sekund do jednej godziny 52 minut 30 sekund;
- w obszarze obsługi cudzoziemców: średnia liczba pobieranych dziennie biletów wynosiła 99, w tym obsłużonych – 85, nieobsłużonych – 14; średni czas obsługi wynosił od 10 minut 56 sekund do 20 minut 19 sekund; średni czas oczekiwania wynosił od 12 sekund do jednej godziny 30 minut 9 sekund.

Badanie sposobu działania systemu kolejkowego w Urzędzie wykazało m.in., że czas oczekiwania od momentu wydrukowania biletu do momentu przywołania na stanowisko obsługi (wizualnie lub głosowo) wynosił od dwóch do 26 minut.

(akta kontroli str. 65, 85, 107, 108, 110, 111, 834, 835)

Według informacji uzyskanych od Dyrektora WSOiC centralne systemy informatyczne, wykorzystywane do obsługi paszportowej oraz obsługi cudzoziemców, nie umożliwiały załatwienia sprawy elektronicznie, bez konieczności wizyty w Urzędzie. Uruchomiony w grudniu 2022 r. przez Urząd do Spraw Cudzoziemców portal pn. „Moduł Obsługi Spraw”, zintegrowany z SI POBYT, umożliwił cudzoziemcom m.in. wypełnianie i składanie wniosków w sprawach pobytowych. Według stanu na 1 marca 2023 r. wnioski o zezwolenie na pobyt czasowy lub stały za pomocą ww. modułu złożyło 25 osób.

(akta kontroli str. 528, 535, 557-566)

**2.4.** Badanie dotyczące obsługi infolinii w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy oraz obsługi klientów bezpośrednio w Punkcie Obsługi Klienta w Bydgoszczy wykazało m.in., że:

- za pośrednictwem infolinii ogólnej w Punkcie Obsługi Klienta na bieżąco udzielane były, przez dwóch pracowników Biura Kadrowo-Organizacyjnego Urzędu, podstawowe telefoniczne informacje z zakresu obsługi paszportowej. W toku oględzin stwierdzono, że: czas oczekiwania na połączenie wynosił pięć sekund;

<sup>71</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>72</sup> Wg raportu usług/kolejek/operacji (za okres od 1 kwietnia 2022 r. do 28 lutego 2023 r.).



ustalono także, że informacja przekazana przez jednego z pracowników i dotycząca procedury odbioru paszportu w Bydgoszczy była nierzetelna<sup>73</sup>;

- informacje telefoniczne były także udzielane na bieżąco (w językach obcych<sup>74</sup>) przez dwóch pracowników WSOiC, za pośrednictwem infolinii przeznaczonej dla cudzoziemców. W toku oględzin stwierdzono, że linia była zajęta (ośmiokrotnie) lub przydzielone zostało miejsce w kolejce osób oczekujących (w jednym przypadku).

Dyrektor WSOiC wskazał, że problemy w skontaktowaniu się z pracownikiem infolinii dla cudzoziemców wynikały z wysokiego poziomu zainteresowania infolinią, na co Urząd nie miał wpływu.

(akta kontroli str. 105, 465-469, 818-822)

Duże zainteresowanie infolinią dla cudzoziemców potwierdzały dane statystyczne Urzędu za wybrane miesiące 2023 r., według których:

- w lutym 2023 r.: miesięczna liczba połączeń oczekujących w kolejce wynosiła maksymalnie 12, średni czas oczekiwania na połączenie wynosił 15 minut dziewięć sekund; średni czas rozmowy wynosił 3 minuty 17 sekund przy maksymalnym czasie rozmowy 34 minuty 10 sekund; liczba połączeń przychodzących wynosiła 53,6 tys. przy liczbie połączeń odebranych 2,3 tys. (4%);
- w marcu 2023 r.: miesięczna liczba połączeń oczekujących w kolejce wynosiła maksymalnie 11; średni czas oczekiwania na połączenie wynosił 13 minut 34 sekundy; średni czas rozmowy wynosił 3 minuty sześć sekund przy maksymalnym czasie rozmowy 31 minuty 47 sekund; liczba połączeń przychodzących wynosiła 27,1 tys. przy liczbie połączeń odebranych 3,2 tys. (12%).

(akta kontroli str. 1666-1671)

**2.5.** Badanie sposobu działania usług online dotyczących weryfikacji gotowości dokumentu paszportowego do odbioru, sprawdzenia ważności paszportu oraz danych w RDP potwierdziło, że usługi te działały prawidłowo.

Kierownik Oddziału Spraw Obywatelskich i Paszportów WSOiC wskazała, że poza usługą online dla klienta dostępne są też inne formy uzyskania informacji co do gotowości dokumentu do odbioru. Podczas wizyty klienta w Urzędzie w sprawie złożenia wniosku paszportowego gromadzone były dane kontaktowe klientów (telefon, e-mail). Klient miał możliwość wyboru formy, w jakiej zostanie poinformowany o gotowości dokumentu paszportowego do odbioru (SMS, e-mail). Podała, że w sytuacji konieczności uzupełnienia wniosku o paszport (o ile nie zostanie to stwierdzone podczas osobistej wizyty klienta w Urzędzie) pracownik oddziału kontaktuje się bezpośrednio z klientem i umawia z nim termin wizyty. W takich przypadkach nie ma potrzeby dokonywania samodzielnie przez klienta kolejnej rezerwacji terminu wizyty w Urzędzie.

(akta kontroli str. 567, 568)

W zakresie obsługi cudzoziemców stwierdzono, że klient Urzędu nie miał możliwości sprawdzenia przez Internet statusu swojej sprawy.

Kierownik Oddziału Zezwoleń na Pracę oraz Rejestracji Zaprośzeń i Obywateli UE WSOiC wskazał, że cudzoziemcy mają możliwość uzyskania informacji dotyczących trwających postępowań, kontaktując się z pracownikami oddziału e-mailowo lub telefonicznie.

<sup>73</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>74</sup> M.in. języku ukraińskim lub języku rosyjskim.

2.6. Na podstawie danych dotyczących obsługi paszportowej, obejmujących lata 2018-2023 (do końca I kwartału), ustalono, że:

- liczba wpływających do Urzędu wniosków o wydanie paszportu<sup>75</sup> wynosiła: w 2018 r. – 63,6 tys., w 2019 r. – 77,1 tys., w 2020 r. – 30,7 tys., w 2021 r. – 45,8 tys., w 2022 r. – 98,1 tys., w 2023 r. (do końca I kwartału) – 25,8 tys.; tym samym liczba wniosków złożonych w 2022 r. wzrosła w stosunku do 2018 r. o ponad 50%;
- liczba wydanych dokumentów paszportowych wynosiła: w 2018 r. – 61,9 tys., w 2019 r. – 77,4 tys., w 2020 r. – 31,1 tys., w 2021 r. – 44,1 tys., w 2022 r. – 94,9 tys., w 2023 r. (do końca I kwartału) – 22,8 tys.; tym samym liczba wydanych dokumentów w 2022 r. wzrosła w stosunku do 2018 r. o ponad 50%; w 2021 r. stwierdzono jeden przypadek odmowy wydania paszportu na wniosek prokuratora<sup>76</sup>; nie stwierdzono przypadków odwołań ani skarg na ww. rozstrzygnięcia Urzędu.

Na podstawie danych dotyczących obsługi cudzoziemców, obejmujących lata 2018-2023 (do końca I kwartału), ustalono, że:

- liczba wpływających do Urzędu wniosków w sprawach cudzoziemców ogółem wynosiła odpowiednio: w 2018 r. – 35,0 tys.<sup>77</sup>, w 2019 r. – 47,7 tys.<sup>78</sup>, w 2020 r. – 39,0 tys.<sup>79</sup>, w 2021 r. – 53,1 tys.<sup>80</sup>, w 2022 r. – 42,0 tys.<sup>81</sup>, w 2023 r. (do końca I kwartału) – 8,7 tys.<sup>82</sup>; tym samym liczba wniosków złożonych w 2022 r. wzrosła w stosunku do 2018 r. o 20%;
- liczba wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia wynosiła: w 2018 r. – 0,6 tys., w 2019 r. – 1,1 tys., w 2020 r. – 1,2 tys., w 2021 r. – 1,9 tys., w 2022 r. – 2,5 tys., w 2023 r. (do końca I kwartału) – 0,6 tys.;
- liczba decyzji wydanych w sprawach cudzoziemców ogółem wynosiła: w 2018 r. – 31,4 tys.<sup>83</sup> (w tym: 31,0 tys. – pozytywnych, 0,4 tys. – negatywnych),

<sup>75</sup> W tym wniosków o: [1] wydanie paszportu dla osoby dorosłej; [2] wydanie drugiego paszportu osobie dorosłej; [3] wydanie paszportu tymczasowego dla osoby dorosłej; [4] wydanie paszportu dla osoby małoletniej; [5] wydanie drugiego paszportu osobie małoletniej; [6] wydanie paszportu tymczasowego dla osoby małoletniej.

<sup>76</sup> Por. art. 17 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 197).

<sup>77</sup> W tym: 6,3 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,3 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 0,1 tys. – zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, 0,8 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 10 – przedłużenia wizy, 27,5 tys. – zezwolenia na pracę, 64 – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w RP, 1 – przedłużenia okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP.

<sup>78</sup> W tym: 7,7 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,3 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 0,1 tys. – zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, 0,6 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 15 – przedłużenia wizy, 38,9 tys. – zezwolenia na pracę, 70 – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w RP, 1 – przedłużenia okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP.

<sup>79</sup> W tym: 8,6 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,3 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 0,1 tys. – zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, 0,4 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 31 – przedłużenia wizy, 29,5 tys. – zezwolenia na pracę, 54 – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w RP.

<sup>80</sup> W tym: 13,9 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,5 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 0,3 tys. – zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, 0,3 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 15 – przedłużenia wizy, 37,9 tys. – zezwolenia na pracę, 0,1 tys. – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w RP, 1 – przedłużenia okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP.

<sup>81</sup> W tym: 13,3 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,7 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 0,4 tys. – zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, 0,5 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 0,1 tys. – przedłużenia wizy, 26,6 tys. – zezwolenia na pracę, 47 – przyznania Karty Polaka, 10 – przedłużenia ważności Karty Polaka, 0,2 tys. – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w RP, 2 – przedłużenia okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP.

<sup>82</sup> W tym: 3,4 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,2 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 0,1 tys. – zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, 0,1 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 4 – przedłużenia wizy, 4,7 tys. – zezwolenia na pracę, 39 – przyznania Karty Polaka, 87 – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w RP.

<sup>83</sup> W tym: 4,3 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,3 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 48 – zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, 0,8 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 1 – przedłużenia wizy, 25,9 tys. – zezwolenia na pracę, 56 – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w RP, 1 – przedłużenia okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP.

w 2019 r. – 46,1 tys.<sup>84</sup> (w tym: 45,4 tys. – pozytywnych, 0,7 tys. – negatywnych),  
w 2020 r. – 35,1 tys.<sup>85</sup> (w tym: 34,3 tys. – pozytywnych, 0,8 tys. – negatywnych),  
w 2021 r. – 44,1 tys.<sup>86</sup> (w tym: 43,4 tys. – pozytywnych, 0,7 tys. – negatywnych),  
w 2022 r. – 35,2 tys.<sup>87</sup> (w tym: 34,3 tys. – pozytywnych, 0,9 tys. – negatywnych),  
w 2023 r. (do końca I kwartału) – 7,5 tys.<sup>88</sup> (w tym: 7,1 tys. – pozytywnych, 0,4 tys.  
- negatywnych); tym samym liczba wydanych decyzji w 2022 r. wzrosła w stosunku  
do 2018 r. o 12%;

- liczba odwołań od ww. decyzji ogółem wynosiła<sup>89</sup>: w 2018 r. – 27, w 2019 r. – 94,  
w 2020 r. – 75, w 2021 r. – 126, w 2022 r. – 90, w 2023 r. (do końca I kwartału) –  
64. Ilość decyzji negatywnych uchylonych w wyniku wniesionych odwołań nie  
przekraczała 1%.

Według wyjaśnień Dyrektora WSOiC rosnąca w ww. okresie liczba wniosków  
pozostawionych bez rozpatrzenia wynikała m.in. z faktu, że duża część  
cudzoziemców po złożeniu wniosku zmieniała swoje plany odnośnie pobytu w Polsce,  
nie informując jednocześnie o tym. Wskazał, że w okresie pandemii COVID-19 oraz  
od momentu wybuchu konfliktu zbrojnego na Ukrainie problem ten jeszcze bardziej  
nasilił się.

(akta kontroli str. 510-521, 822)

## 2.7. Wg danych uzyskanych z K-PUW, Urzędu ds. Cudzoziemców oraz Rady do Spraw Polaków Poza Granicami Kraju:

- łącznie złożonych zostało 367 ponagleń na niezafatwienie przez Wojewodę  
sprawy w terminie lub przewlekłość postępowania w przedmiocie przedłużania wiz  
i udzielania zezwoleń na pobyt cudzoziemców, zmian i cofnięcia tych zezwoleń  
oraz przyznania i przedłużenia ważności Karty Polaka, w tym: w 2021 r. – 191,  
w 2022 r. – 141, w 2023 r. (do końca I kwartału) – 35;
- w 2022 r. w stosunku do roku poprzedniego liczba ww. ponagleń zmniejszyła się  
o 26%;
- w żadnym z ww. przypadków nie zostało wydane postanowienie stwierdzające  
bezczynność lub przewlekłość Wojewody.

Wg danych uzyskanych z K-PUW oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Bydgoszczy<sup>90</sup>:

<sup>84</sup> W tym: 6,9 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,3 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 36 – zezwolenia na pobyt  
rezydenta długoterminowego UE, 0,6 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 3 – przedłużenia wizy, 38,2 tys. –  
zezwolenia na pracę, 70 – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania  
i bieżącego utrzymania w RP, 1 – przedłużenia okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP.

<sup>85</sup> W tym: 4,9 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,2 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 43 – zezwolenia na pobyt  
rezydenta długoterminowego UE, 0,4 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 1 – przedłużenia wizy, 29,6 tys. –  
zezwolenia na pracę, 54 – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania  
i bieżącego utrzymania w RP.

<sup>86</sup> W tym: 7,2 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,3 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 0,1 tys. – zezwolenia na pobyt  
rezydenta długoterminowego UE, 0,2 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 10 – przedłużenia wizy, 36,1 tys.  
– zezwolenia na pracę, 0,1 tys. – przyznania świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania  
i bieżącego utrzymania w RP, 1 – przedłużenia okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP.

<sup>87</sup> W tym: 6,4 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,2 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 0,1 tys. – zezwolenia na pobyt  
rezydenta długoterminowego UE, 0,4 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 0,1 tys. – przedłużenia wizy, 27,7  
tys. – zezwolenia na pracę, 32 – przyznania Karty Polaka, 9 – przedłużenia ważności Karty Polaka, 0,1 tys. – przyznania  
świadczenia pieniężnego na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w RP, 1 – przedłużenia  
okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium RP.

<sup>88</sup> W tym: 2,5 tys. dotyczyło zezwolenia na pobyt czasowy, 0,1 tys. – zezwolenia na pobyt stały, 47 – zezwolenia na pobyt  
rezydenta długoterminowego UE, 0,1 tys. – wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, 4,8 tys. – zezwolenia na pracę,  
9 – przyznania Karty Polaka.

<sup>89</sup> Liczba decyzji wydanych, w związku z wniesionymi odwołaniami, przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wynosiła:  
w 2019 r. – pięć (w tym trzy uchylające), w 2020 r. – siedem (w tym dwie uchylające), w 2021 r. – 26 (w tym siedem  
uchylających), w 2022 r. – 79 (w tym 11 uchylających).

<sup>90</sup> Dalej: „WSA w Bydgoszczy”.

- liczba złożonych do WSA w Bydgoszczy skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę w przedmiocie przedłużania wiz i udzielania zezwoleń dla cudzoziemców, zmian i cofnięcia tych zezwoleń oraz przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka wynosiła: w 2021 r. – cztery, w 2022 r. – 16, w 2023 r. (do końca stycznia) – cztery;
- liczba wyroków rozstrzygających skargi na bezczynności lub przewlekłe prowadzenie postępowań w ww. sprawach wynosiła: w 2021 r. – jeden (uwzględniający), w 2022 r. – osiem (w tym pięć uwzględniających, z czego w żadnym przypadku nie wymierzono organowi grzywny, a w dwóch przypadkach przyznano skarżącemu sumę pieniężną), w 2023 r. (do końca stycznia) – brak;
- w latach 2021-2023 (do końca stycznia) nie wpłynęła żadna skarga na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań w ww. sprawach.

Według informacji uzyskanych od Wojewody w latach 2021-2023 (do końca I kwartału) w związku z postępowaniami w ww. sprawach do Urzędu nie wpłynęły żadne roszczenia o odszkodowanie, o którym mowa w art. 154 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>91</sup>. K-PUW nie ponosił wydatków z tytułu wymierzonych grzywien, przyznanych skarżącemu sum pieniężnych, odszkodowań dla skarżącego.

(akta kontroli str. 530-532, 836-855)

## 2.8. Badaniem objęto ogółem 115 spraw, w tym:

- w zakresie obsługi paszportowej: 21 dotyczących wydania paszportu zwykłego, 18 dotyczących wydania paszportu tymczasowego<sup>92</sup>;
- w zakresie obsługi cudzoziemców: 30 spraw dotyczących zezwoleń na pobyt czasowy i pracę<sup>93</sup>, 20 spraw dotyczących zezwoleń na pobyt stały<sup>94</sup>, 12 spraw dotyczących realizacji zadań określonych w ustawie o Karcie Polaka<sup>95</sup>, cztery postępowania dotyczące spraw wizowych<sup>96</sup>, 10 spraw dotyczących zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE<sup>97</sup>.

(akta kontroli str. 860-1402)

W wyniku badania 39 spraw wszczętych w latach 2021-2022 i dotyczących wydania paszportu stwierdzono, że:

- we wszystkich przypadkach zachowano zasadę wnikliwości postępowania; każdorazowo rozstrzygnięcie w sprawie wydania paszportu było poprzedzone weryfikacją kompletności wniosku i potwierdzenia dokonania opłaty paszportowej, a w 18 przypadkach dotyczących paszportu tymczasowego – dokumentów potwierdzających wystąpienie okoliczności uzasadniających wydanie tego dokumentu;

<sup>91</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.

<sup>92</sup> W tym m.in. 10 spraw prowadzonych w oddziałach zamiejscowych w Toruniu i we Włocławku.

<sup>93</sup> W ramach dwóch prób badawczych dobranych celowo, tj.: [1] obejmującej 20 spraw zakończonych (po 10 z 2021 r. i z 2022 r. wg daty wniosku, w tym: ogółem siedem decyzji odmownych); [2] obejmującej 10 spraw niezakończonych wg stanu na 31 grudnia 2022 r.

<sup>94</sup> W ramach dwóch prób badawczych dobranych celowo, tj.: [1] obejmującej 10 spraw zakończonych (po pięć z 2021 r. i z 2022 r. wg daty wniosku, w tym ogółem jedna decyzja odmowna); [2] obejmującej 10 spraw niezakończonych wg stanu na 31 grudnia 2022 r.

<sup>95</sup> W ramach próby badawczej dobranej celowo, obejmującej: cztery sprawy zakończone decyzjami pozytywnymi, sześć odmownymi i dwie w toku wg stanu na 31 marca 2023 r.

<sup>96</sup> W ramach próby badawczej dobranej celowo, obejmującej: trzy postępowania zakończone decyzjami o przedłużeniu wizy i jedno zakończone postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania.

<sup>97</sup> W ramach próby badawczej dobranej celowo, obejmującej 10 spraw zakończonych (po pięć z 2021 r. i z 2022 r. wg daty wniosku; w doborze uwzględniono sprawy prowadzonej najdłużej i najkrócej).

- wnioski dotyczące osób pełnoletnich zostały złożone osobiście, a wnioski dotyczące osób małoletnich – przez osoby do tego uprawnione;
- w 18 przypadkach dotyczących wydania paszportu tymczasowego oraz 10 przypadkach dotyczących wydania paszportu zwykłego rozstrzygnięcie było pozytywne, tj. sprawa zakończyła się wydaniem dokumentu; w jednym przypadku na wniosek prokuratora odmówiono wydania paszportu zwykłego w drodze decyzji;
- w 38 z 39 przypadków sprawy zostały rozpatrzone w terminach określonych w art. 35 § 3 kpa, przy zachowaniu zasady szybkości postępowania; w jednym przypadku nie dotrzymano ustawowego terminu na załatwienie sprawy<sup>98</sup>.

(akta kontroli str. 834, 835, 860-884)

Badanie 30 postępowań w sprawach o wydanie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę wykazało, że:

- w 25 na 30 przypadków występowały ponad dwumiesięczne przerwy<sup>99</sup> w prowadzeniu postępowań niewynikające z podejmowanych czynności, w szczególności między złożeniem wniosku a podjęciem pierwszych czynności w sprawie<sup>100</sup>. Spośród 28 spraw zakończonych do dnia badania<sup>101</sup> wydaniem decyzji, cztery sprawy zakończono w okresie trzech miesięcy, jedną – od trzech miesięcy do pół roku, dziesięć – od pół roku do roku, osiem – od roku do 1,5 roku, pięć – powyżej 1,5 roku do maksymalnie 575 dni. Średni czas prowadzenia badanych postępowań wynosił 351 dni. Naruszenia przepisów wyznaczających terminy załatwienia spraw stwierdzono w 11 badanych sprawach<sup>102</sup>;
- decyzje w sprawie zezwoleń na pobyt czasowy i pracę zawierały elementy wskazane w art. 107 kpa, a także w art. 118 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach<sup>103</sup>, w szczególności w decyzjach odmownych ujmowano szczegółowe uzasadnienie prawne i faktyczne rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcia dokonano na podstawie dowodów dokumentujących okoliczności wymagane do uzyskania zezwolenia, określone w szczególności w art. 114 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach<sup>104</sup>.

Badanie 20 postępowań w sprawach o wydanie zezwoleń na pobyt stały, a także 10 postępowań w sprawie wydania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE wykazało, że:

- każdorazowo występowały ponad trzymiesięczne przerwy<sup>105</sup> niewynikające z podejmowanych czynności, w szczególności między złożeniem wniosku a podjęciem pierwszych czynności w sprawie<sup>106</sup>, przy czym w pięciu przypadkach

<sup>98</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>99</sup> Wejście w życie art. 112a ustawy o cudzoziemcach (29 stycznia 2022 r.), wprowadzonego ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 91; dalej: „nowelizacja ustawy o cudzoziemcach”), a następnie art. 100c ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (15 kwietnia 2022 r. z mocą obowiązywania od 24 lutego 2022 r.) spowodowało, że występujące od tego momentu przerwy nie stanowiły naruszenia uregulowań odnoszących się do terminów prowadzenia postępowań, nie mogły także być także uznane za objaw przewlekłości lub beczynności w badanych postępowaniach.

<sup>100</sup> Pierwsze czynności w sprawach podejmowano od 15 dni do 448 dni. Najdłuższy okres stwierdzono w sprawie nr WSOC.V.6151.9711.2021.42, w której wniosek został złożony 3 października 2021 r., a pierwszą czynność podjęto 9 września 2022 r.

<sup>101</sup> Tj. 24 kwietnia 2023 r.

<sup>102</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>103</sup> Z uwzględnieniem przepisów art. 118 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

<sup>104</sup> W przypadku obywateli Ukrainy, z uwzględnieniem art. 22 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

<sup>105</sup> Wejście w życie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach i zmiany art. 210 ustawy o cudzoziemcach (29 stycznia 2022 r.), a następnie wejście w życie art. 100c ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (15 kwietnia 2022 r. z mocą obowiązywania od 24 lutego 2022 r.), spowodowało, że przerwy mające miejsce od wejścia w życie powyższych przepisów, nie stanowiły naruszenia uregulowań odnoszących się do terminów prowadzenia postępowań, nie mogły także być także uznane za objaw przewlekłości lub beczynności.

<sup>106</sup> Pierwsze czynności w sprawach podejmowano od 119 dni do 330 dni. Najdłuższy okres stwierdzono w sprawie nr WSOC.V.6153.210.2021.7.

w tym okresie zdezaktualizowały się dokumenty dołączone do wniosku o pobyt stały<sup>107</sup>, co powodowało konieczność wzywania stron do ich uzupełnienia i wydłużało dalsze etapy postępowania. Spośród 12 spraw zakończonych do dnia badania<sup>108</sup> wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia na pobyt stały, jedną zakończono w okresie od pół roku do roku, a jedenaście – od roku do maksymalnie 538 dni. Średni czas trwania tych postępowań wynosił 417 dni. Spośród 10 spraw zakończonych do dnia badania<sup>109</sup> wydaniem decyzji w sprawie pobytu rezydentów długoterminowych UE, trzy zakończono w okresie od pół roku do roku, cztery – od roku do 1,5 roku, pięć – powyżej 1,5 roku do maksymalnie 581 dni. Średni czas prowadzenia tych postępowań wynosił 430 dni. Naruszenia przepisów wyznaczających terminy załatwienia spraw stwierdzono w przypadku siedmiu spraw w zakresie zezwoleń na pobyt stały oraz pięciu dotyczących zezwolenia na pobyt rezydentów długoterminowych UE<sup>110</sup>.

- decyzje w sprawach o wydanie zezwoleń na pobyt stały oraz pobyt rezydentów długoterminowych UE zawierały elementy wskazane w art. 107 kpa, w szczególności w decyzjach odmownych ujmowano szczegółowe uzasadnienie prawne i faktyczne rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcia dokonano na podstawie dowodów dokumentujących wszelkie okoliczności wymagane do uzyskania zezwolenia na pobyt stały.

Badanie 12 spraw realizowanych na podstawie ustawy o Karcie Polaka wykazało, że:

- w 11 przypadkach czynności prowadzono z zachowaniem terminów określonych dla spraw szczególnie skomplikowanych w art. 35 § 3 kpa, z uwzględnieniem uzasadnionych wydłużeń terminów ich załatwienia, dokonanych w sposób określony w art. 36 kpa. W jednej sprawie naruszono ww. termin<sup>111</sup>. Spośród 10 spraw zakończonych do dnia badania<sup>112</sup> wydaniem decyzji, siedem zakończono w okresie do dwóch miesięcy, dwie – w okresie od dwóch do trzech miesięcy, jedną – w ciągu 124 dni. Średni czas prowadzenia badanych postępowań wynosił 59 dni. W przypadku wszystkich zakończonych postępowań, w aktach spraw zebrano dowody niezbędne do dokonania rozstrzygnięcia, w szczególności w oparciu o przesłanki określone w art. 2 ustawy o Karcie Polaka;
- wydane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 107 kpa, w szczególności w decyzjach odmownych ujmowano uzasadnienie prawne i faktyczne rozstrzygnięcia.

Badanie czterech spraw dotyczących przedłużenia wizy (w trzech przypadkach – wizy Schengen, w jednym – wizy krajowej) wykazało, że:

- w jednym przypadku naruszono jednomiesięczny termin załatwienia sprawy określony w art. 35 §3 kpa, a w dwóch przypadkach zawiadomiono stronę o zmianie terminu załatwienia sprawy bez podania przyczyny, tj. z naruszeniem art. 36 kpa<sup>113</sup>. Jedną sprawę załatwiono w terminie do jednego miesiąca, pozostałe – do dwóch miesięcy (średnio w 42 dni). Każdorazowo zgromadzono dowody niezbędne do rozstrzygnięcia spraw, w tym dotyczące spełnienia warunków określonych w art. 82 ustawy o cudzoziemcach, a wydane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 107 kpa, w szczególności w decyzjach odmownych

<sup>107</sup> Dotyczyło to spraw nr: WSOC.V.6152.4.2022.50; WSOC.V.6152.8.2022.50; WSOC.V.6152.248.2021.50; WSOC.V.6152.418.2021.50; WSOC.V.6152.2.2022.50. Dezaktualizowały się w szczególności dokumenty potwierdzające zamiar osiedlenia się w Polsce na stałe (m.in. umowy najmu lokali lub umowy potwierdzające zatrudnienie lub naukę).

<sup>108</sup> Tj. 24 kwietnia 2023 r.

<sup>109</sup> Tj. 31 marca 2023 r.

<sup>110</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>111</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>112</sup> Tj. 31 marca 2023 r.

<sup>113</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

ujmowano uzasadnienie prawne i faktyczne rozstrzygnięcia.

W ramach 61 na 64 badanych spraw prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach udokumentowano dokonanie pouczenia cudzoziemca o jego prawach i obowiązkach oraz o trybie postępowania, zgodnie z art. 7 ww. ustawy. W trzech przypadkach nie udokumentowano tych czynności. W kolejnych 23 przypadkach nie udokumentowano zgody cudzoziemca na określoną formę dokonania tego pouczenia<sup>114</sup>.

(akta kontroli str. 885-1389)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Stwierdzono przypadki udostępnienia nierzetelnych informacji dla klientów Urzędu. Dotyczyło to w szczególności:

- na stronach internetowych Urzędu – braku informacji wskazującej na systemowe zablokowanie możliwości dokonania internetowej rezerwacji wizyty w Bydgoszczy w celu odbioru paszportu<sup>115</sup> lub braku spójnych informacji w tym zakresie<sup>116</sup>, a także nieaktualnych informacji dotyczących zasad obsługi<sup>117</sup>;
- na drzwiach i tablicach informacyjnych w siedzibach placówek Urzędu – niespójności informacji dotyczących godzin pracy Urzędu i godzin obsługi klienta<sup>118</sup> oraz przeznaczenia części pomieszczeń<sup>119</sup>, a także nieaktualnych informacji dotyczących procedury rejestracji wizyt<sup>120</sup>;
- na tablicy informacyjnej dla budynków A, B i C przy ul. Konarskiego 1-3 w Bydgoszczy – niewskazania na pomieszczenia służące obsłudze cudzoziemców w budynku B;

<sup>114</sup> Por. sekcję dotyczącą stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>115</sup> Tj.: na stronie [Strona internetowa Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy](#) (dostęp: 22 lutego 2023 r.) w części „Załatw sprawę” – „W zakresie paszportów” podane były następujące informacje dotyczące: Bydgoszczy, Torunia i Włocławka: „Informujemy, że odbiór dokumentu paszportowego oraz (...) są możliwe wyłącznie po uprzedniej rejestracji internetowej” (zgodnie ze stanem faktycznym możliwość dokonania w tym zakresie rezerwacji przez Internet w Bydgoszczy została systemowo zablokowana, odebranie paszportu w Oddziale Zamiejscowym w Toruniu i we Włocławku nie wymagało rezerwacji terminu wizyty przez Internet).

<sup>116</sup> Tj.: na stronie systemu rezerwacyjnego [Strona internetowa rejestracji do kolejki w sprawie paszportowej w Bydgoszczy](#) (dostęp: 22 lutego 2023 r.) nie było informacji dotyczącej systemowego zablokowania możliwości internetowej rezerwacji wizyty na odbiór paszportu w Bydgoszczy. Jednocześnie na stronie internetowej BIP K-PUW w Bydgoszczy w części pn. „Rezerwacja wizyty” i dotyczącej odbioru paszportu, tj. [Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy](#) (dostęp: 22 lutego 2023 r.), była informacja o treści: „Brak konieczności rezerwacji wizyty. Należy pobrać bilet z systemu kolejkowego (typ biletu „B”)”, tj. nie było informacji o braku możliwości rezerwacji wizyty.

<sup>117</sup> Tj. na stronie [Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy](#) (dostęp: 23 lutego 2023 r.) podane były następujące nieaktualne informacje o treści: „Od dnia 16.03.2020 r. do odwołania zmieniają się zasady obsługi w sprawach dotyczących cudzoziemców. Wszystkie wcześniej umówione wizyty w zakresie spraw załatwianych przez nasz Wydział zostały anulowane. Dbamy o Twoje bezpieczeństwo i chcemy ograniczyć możliwość zarażenia wirusem SARS-CoV-2 (koronawirus)”.

<sup>118</sup> Tj. [1] wg stanu na 22 marca 2023 r. na tablicach ścianie za poczekalną w holu na parterze budynku C przy ul. Konarskiego 1-3 w Bydgoszczy, po prawej stronie od wejścia – odnośnie pokoi na III p. przeznaczonych dla Punktu Obsługi Cudzoziemców wskazano następujące godziny pracy („pn., cz., pt. 8:00-15:00, wt. 8:00-17:45, śr. 8:00-12:00”), tj. inne niż faktycznie godziny pracy w środy (7.30-15.30); [2] wg stanu na 21 marca 2023 r. w siedzibie Oddziału Zamiejscowego we Włocławku stwierdzono, że: /1/ informacja na drzwiach wejściowych do kancelarii ogólnej na parterze dotycząca wtorkowych godzin przyjmowania dokumentów i obsługi interesantów (8:00 – 16:00) była niespójna z informacjami znajdującymi się na drzwiach wejścia głównego i wejścia od parkingu dotyczącymi wtorkowych godzin pracy kancelarii ogólnej (8:00 – 15:30); /2/ informacje wywieszane przy wejściu głównym do budynku oraz przy wejściu od strony parkingu dotyczące godzin otwarcia Urzędu o treści: „pn., śr.-pt. 7:30-15:30, wtorki 8:00-16:00” były niespójne z informacjami wywieszonymi na ścianie przy wejściu głównym oraz przy drzwiach wejściowych do pokoju nr 9 o treści: „Godziny urzędowania: poniedziałek, czwartek, piątek 8:00 – 14:30, wtorek 8:00 – 16:00, środa 8:00 – 12:00”.

<sup>119</sup> Tj. wg stanu na 22 marca 2023 r. na tablicach na ścianie za poczekalną w holu na parterze budynku C przy ul. Konarskiego 1-3 w Bydgoszczy, po prawej stronie od wejścia – odnośnie pokoi na V p. przeznaczonych dla Oddziału Legalizacji Pobytu Cudzoziemców wskazano w czterech językach pokój nr 51f jako pokój kierownika Oddziału (faktycznie jest to pokój nr 52b) oraz pokój nr 52b jako pokój do obsługi matki z dzieckiem (faktycznie jest to pokój kierownika Oddziału).

<sup>120</sup> Tj. wg stanu na 21 marca 2023 r. w siedzibie Oddziału Zamiejscowego w Toruniu stwierdzono, że na drzwiach wejścia głównego była informacja z zakresu obsługi paszportowej, dotycząca zasad postępowania w przypadku rejestracji terminu wizyty przez Internet oraz zasad postępowania w przypadku załatwienia sprawy bez wcześniejszej rezerwacji, o treści: „Rezerwacja wizyt uruchamia się na 45 dni do przodu” (informacja ta była niezgodna ze stanem faktycznym, gdyż faktycznie możliwe było dokonanie takiej rezerwacji na 14 dni do przodu).

- na tablicy po lewej stronie wejścia do budynku C od ul. Konarskiego w Bydgoszczy – podania nieaktualnej informacji o treści: „Ksero, budynek B, parter” (przy faktycznym braku dostępności takiego urządzenia).

Wojewoda wyjaśnił m.in., że zlecił natychmiastowe zaktualizowanie danych zawartych na tablicach informacyjnych w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy. Z wyjaśnień Dyrektora WSOiC wynikało m.in., że w ramach posiadanych kompetencji podejmie stosowne działania w celu zapewnienia aktualności wyżej wskazanych jak i innych informacji, dostępnych dla klienta w siedzibie Urzędu oraz w siedzibach oddziałów zamiejscowych i dotyczących działalności Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.

(akta kontroli str. 59-136, 465-471, 567-705, 708-815, 822, 1403-1414, 1427-1429, 1441, 1442, 1607, 1615)

NIK zwraca uwagę, że rzetelność informacji udostępnianych klientom w obszarze obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców, zarówno na stronach internetowych jak i bezpośrednio w miejscach obsługi, ma istotny wpływ na jakość usług świadczonych w tym zakresie przez Urząd.

2. W ramach stosowanego internetowego systemu rezerwacyjnego dopuszczono do przypadków braku możliwości zarejestrowania terminu wizyty w Urzędzie, co należy uznać za nierzetelne, tj.:
  - w dniu 22 lutego 2023 r. terminy rezerwacji wizyty na złożenie wniosku o wydanie paszportu nie były dostępne w żadnym z trzech punktów obsługi objętych ww. systemem<sup>121</sup>, a w dniu 23 lutego 2023 r. nadal nie były dostępne w jednym z tych punktów<sup>122</sup>;
  - w dniu 24 lutego 2023 r. w punkcie obsługi w Bydgoszczy nie były dostępne terminy rezerwacji wizyty na złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt<sup>123</sup> oraz na złożenie odcisków linii papilarnych<sup>124</sup>.

Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z informacją udostępnioną dla klientów na stronie internetowej Urzędu brak możliwości wybrania daty z kalendarza rezerwacji wizyt oznacza, że na dany dzień nie ma już wolnych miejsc w systemie elektronicznej rezerwacji i wówczas klienci proszeni są o dokonanie rezerwacji kolejnego dnia. Wskazał, że Urząd nie ma możliwości zapewnienia klientom dokonania rezerwacji internetowej o każdej porze dnia.

Kierownicy Oddziału Spraw Obywatelskich i Paszportów oraz Oddziału Zezwoleń na Pracę oraz Rejestracji Zaprośzeń i Obywateli UE WSOiC wyjaśnili, że aktualizacja wolnych terminów na złożenie wniosku o paszport następuje codziennie od godz. 8:00, a na złożenie wniosku w sprawach cudzoziemców – każdego dnia od godz. 14:00 do godz. 15:00. Wskazali, że przypadki braku możliwości dokonania rezerwacji terminu wizyty wynikają z dużego zapotrzebowania na ww. usługi oraz z niewystarczających mocy przerobowych ww. oddziałów. Zasoby kadrowe są ograniczone w stosunku do liczby umawianych wizyt i liczby klientów obsługiwanych przez poszczególne stanowiska obsługi. Jednocześnie podali, że samo zwiększenie liczby pracowników nie rozwiązałoby jednak w wystarczającym stopniu problemu ograniczonej przepustowości systemu rezerwacyjnego. Zwiększenie liczby stanowisk obsługi klienta wymagałoby

<sup>121</sup> Tj. w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy (o godz. 12:58), w Oddziale Zamiejscowym w Toruniu (o godz. 13:05) i w Oddziale Zamiejscowym we Włocławku (o godz. 13:09).

<sup>122</sup> Tj. w siedzibie Oddziału Zamiejscowego we Włocławku (w godz. 7:17 – 7:18, o godz. 8:11 i 10:20).

<sup>123</sup> W godz. 7:45 – 7:46.

<sup>124</sup> O godz. 7:47.



bowiem zapewnienia dodatkowych, odpowiednio przygotowanych stanowisk obsługi klienta, a możliwości finansowe i lokalowe Urzędu są również ograniczone.

(akta kontroli str. 567-816, 1426, 1427, 1440, 1614)

NIK zwraca uwagę, że dostępność wolnych terminów rezerwacji wizyty w obszarze obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców ma istotny wpływ na jakość usług świadczonych w tym zakresie przez Urząd.

3. W toku oględzin stwierdzono przypadek udzielenia przez pracownika Punktu Obsługi Klienta w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy nierzetelnej informacji dotyczącej procedury odbioru paszportu. Na pytanie dotyczące sposobu załatwienia operacji pn. „odbior paszportu” pracownik przekazał informację o treści: „możliwe jest dokonanie rezerwacji terminu wizyty w celu odbioru paszportu poprzez internetowy system rezerwacyjny, a następnie po przybyciu w umówionym terminie i wydrukowaniu biletu z systemu kolejkowego zrealizowanie operacji”. Tymczasem zgodnie ze stanem faktycznym możliwość rezerwacji przez Internet terminu wizyty w celu odbioru paszportu dla klientów obsługiwanych w Bydgoszczy była systemowo zablokowana.

Zastępca Dyrektora Biura Kadrowo-Organizacyjnego Urzędu wyjaśnił m.in., że udzielona informacja miała charakter ogólny i uwzględniała możliwość internetowej rezerwacji terminu na odbiór paszportu w oddziałach zamiejscowych w Toruniu i we Włocławku. Wskazał, że pracownik Punktu Obsługi Klienta został pouczony o konieczności doprecyzowywania udzielanych informacji oraz ich bieżącej aktualizacji na podstawie danych przekazywanych przez WSOiC lub od niego pozyskiwanych.

(akta kontroli str. 465-471, 1409-1411)

NIK zwraca uwagę, że rzetelność informacji udostępnianych przez pracowników Punktu Obsługi Klienta w siedzibie Urzędu w Bydgoszczy (będącym często pierwszym miejscem kontaktu klienta z K-PUW) ma istotny wpływ na jakość świadczonych przez Urząd usług w zakresie obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców.

4. W 26 na 115 objętych badaniem spraw stwierdzono nieuzasadnione przekroczenie ustawowych terminów na prowadzenie postępowań. I tak:
  - w jedenastu<sup>125</sup> spośród 30 badanych postępowań dotyczących wydania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę stwierdzono przypadki przekroczenia dwumiesięcznego terminu określonego dla spraw szczególnie skomplikowanych w art. 35 §3 kpa, co miało miejsce w okresie od złożenia wniosku do podjęcia pierwszej czynności w sprawie lub do 29 stycznia 2022 r. (tj. dnia wejścia w życie przepisu art. 112a ustawy o cudzoziemcach, wprowadzonego w życie nowelizacją ustawy o cudzoziemcach, określającego nowy sposób ustalenia terminu na załatwienie spraw). Okres niepodejmowania działań wynosił w poszczególnych sprawach od 92 do 249 dni;
  - w siedmiu<sup>126</sup> spośród 20 badanych postępowań dotyczących wydania zezwolenia na pobyt stały stwierdzono przekroczenie trzymiesięcznego terminu określonego w art. 210 ustawy o cudzoziemcach<sup>127</sup>, co miało miejsce w okresie od złożenia wniosku do podjęcia pierwszej czynności w sprawie lub

<sup>125</sup>Sprawy numer: WSOC.V.6151.6601.2021.64; WSOC.V.6151.6419.2021.65; WSOC.V.6151.6475.2021.65; WSOC.V.6151.5599.2021.65; WSOC.V.6151.6605.2021.64; WSOC.V.6151.4593.2021.41; WSOC.V.6151.4365.2021.41; WSOC.V.6151.1746.2021.41; WSOC.V.6151.1533.2021.60; WSOC.V.6151.2520.2021.41; WSOC.V.6151.9711.2021.42;

<sup>126</sup>Sprawy numer: WSOC.V.6152.204.2021.50; WSOC.V.6152.248.2021.50; WSOC.V.6152.268.2021.50; WSOC.6152.249.2021.50; WSOC.V.6152.265.2021.50; WSOC.V.6152.281.2021.50; WSOC.V.6152.283.2021.50.

<sup>127</sup> W brzmieniu aktualnym do dnia 29 stycznia 2022 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 91).

do 29 stycznia 2022 r. (tj. wejścia w życie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach). Okres niepodjęcia działań wynosił w poszczególnych sprawach od 123 do 222 dni;

- w pięciu<sup>128</sup> spośród 10 badanych postępowań dotyczących wydania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE stwierdzono przekroczenie trzymiesięcznego terminu określonego w art. 210 w zw. z art. 223 ustawy o cudzoziemcach, co miało miejsce w okresie od złożenia wniosku do podjęcia pierwszej czynności w sprawie lub do 29 stycznia 2022 r. (tj. wejścia w życie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach). Okres niepodjęcia działań wynosił w poszczególnych sprawach od 107 do 255 dni;
- w jednym<sup>129</sup> spośród 12 badanych postępowań dotyczących wydania Karty Polaka pierwszą czynność w sprawie podjęto po 62 dniach. Okres niepodjęcia żadnych czynności przekraczał zatem dwumiesięczny termin określony dla spraw szczególnie skomplikowanych w art. 35 §3 kpa;
- w jednym<sup>130</sup> spośród czterech badanych postępowań dotyczących przedłużenia wiza załatwienie sprawy nastąpiło w ciągu 55 dni (26 sierpnia 2022 r.), tj. 25 dni po upływie miesięcznego terminu na załatwienie sprawy przewidzianego w art. 35 § 3 kpa (1 sierpnia 2022 r.). Sprawa nie wymagała podejmowania żadnych czynności, gdyż żądanie strony było bezzasadne<sup>131</sup>;
- w jednej<sup>132</sup> spośród 39 badanych spraw dotyczących wydania paszportu nowy termin na załatwienie sprawy wyznaczono 25 dni po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 kpa.

(akta kontroli str. 860-1389)

Według wyjaśnień Wojewody oraz Dyrektora WSOiC niezakończonych w terminach ww. spraw dotyczących cudzoziemców spowodowane było m.in.:

- dużą liczbą prowadzonych spraw<sup>133</sup>: 15,0 tys. w 2021 r., 15,0 tys. w 2022 r. i 3,8 tys. w I kw. 2023 r. Podkreślił przy tym, że problem przewlekłości postępowań prowadzonych przez pracowników Oddziału Legalizacji Pobytu Cudzoziemców WSOiC pojawił się jeszcze przed 2021 r. Już wcześniej odnotowywano bowiem systematyczny, roczny wzrost liczby wniosków dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców;
- okolicznościami związanymi z wprowadzonym w marcu 2020 r. stanem epidemii COVID-19, co miało wpływ także na szybkość prowadzonych postępowań w roku 2021 i kolejnych latach<sup>134</sup>. W trzecim kwartale 2020 r.

<sup>128</sup>Sprawy numer: WSOC.V.6153.83.2021.7; WSOC.V.6153.120.2021.7; WSOC.V.6153.146.2021.7; WSOC.V.6153.210.2021.7;

<sup>129</sup>Sprawa nr WSOC.V.6159.18.2022.1.

<sup>130</sup>Sprawa nr WSOC.V.6150.117.2022.36.

<sup>131</sup>Okres pobytu na podstawie wiza krajowej oraz okres ważności tej wiza ulegał przedłużeniu z mocy prawa.

<sup>132</sup>Sprawa nr WSOC.I.6250.1.04.2021.EK, w ramach której na wniosek prokuratora odmówiono wydania paszportu zwykłego w drodze decyzji.

<sup>133</sup>Na podstawie danych z 28 lutego 2023 r. oraz 8 maja 2023 dotyczących wniosków o przedłużenie wiza krajowej, udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, udzielenie zezwolenia na pobyt stały, udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE oraz wydanie Karty Polaka i przedłużenie ważności Karty Polaka

<sup>134</sup>W tym m.in.: w okresie od 16 marca do połowy maja 2020 r. w tut. Urzędzie nie odbywała się obsługa klientów, a wnioski oraz uzupełnienia dokumentów przesyłane były tylko pocztą lub składane do skrzynki podawczej Urzędu, co wymagało najczęściej podjęcia dodatkowych czynności. Pomimo, że ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.; dalej: „ustawa covidowa”) wprowadził specjalne regulacje dot. legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, cudzoziemcy lawinowo zaczęli składać wnioski o pobyt czasowy lub przedłużenie wiza za pośrednictwem poczty. Wnioski te często nie były uzupełniane w terminie i w rezultacie pozostawiane bez rozpatrzenia, co skutkowało ponownym złożeniem wniosków. Na mocy art. 15 zss ustawy covidowej zawieszono zostały terminy administracyjne, począwszy od dnia wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego do dnia 23.05.2020 r. co w znacznym stopniu wpłynęło na prowadzone postępowania. Konieczność stosowania reżimu sanitarnego przy wymaganym osobistym stawiennictwie cudzoziemca skutkowało zmniejszeniem dziennej liczby obsługiwanych osób. Zbiegło się to w czasie ze zwiększoną absencją u prawie połowy składu osobowego Oddziału Legalizacji Pobytu Cudzoziemców WSOiC

zgromadzono około dwa tysiące wniosków wymagających uzupełnienia, o czym informowano organy nadzorcze. Na początku 2020 roku na jednego pracownika przypadało średnio ok. 160 spraw, a na koniec tego roku liczba ta wzrosła ok. 450. Powyższa sytuacja, niezależna od Wojewody, miała negatywny wpływ na obsługę spraw w kolejnych latach. Wnioski składane przez cudzoziemców w 2021 r. oczekiwały na rozpatrzenie zgodnie z kolejnością wpływu do Urzędu. Obecnie pracownicy do realizacji mają ok. 700 wniosków pobytowych na osobę;

- dużą fluktuacją kadr, w szczególności zmianą miejsca zatrudnienia przez wielu doświadczonych pracowników w latach 2021-2023<sup>135</sup>. Rekrutacja nowych pracowników była procesem czasochłonnym, a ponadto nowi pracownicy wymagali przeszkolenia, co trwało przynajmniej pół roku i absorbowало doświadczonych pracowników. Odływ doświadczonej kadry obniżył zatem znacząco tempo pracy ww. oddziału;
- wysokim poziomem skomplikowania spraw, wymagających podjęcia szeregu czasochłonnych czynności, częstymi zmianami przepisów prawa, niejednorodnym orzecznictwem;
- przydzieleniem wojewodom nowych zadań wymagających natychmiastowej dyspozycji pracowników WSOiC, w tym m.in. na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy<sup>136</sup>, zleceniem prowadzenia postępowań w sprawach określonych ustawą o Karcie Polaka, rozszerzeniem wymagań w zakresie wykorzystania Systemu Informacji Schengen, itd.<sup>137</sup>.

W kwestii nieterminowego załatwienia sprawy dotyczącej odmowy wydania paszportu Wojewoda i Dyrektor WSOiC wyjaśnili, że powyższe wynikało z obowiązku zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Przesyłka z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania w sprawie odmowy wydania paszportu na wniosek prokuratora była dwukrotnie awizowana. Ponadto w toku postępowania konieczne było uzyskanie potwierdzenia co do aktualności wniosku prokuratora.

(akta kontroli str. 1431-1436, 1611, 1612)

5. W dwóch badanych przypadkach<sup>138</sup> stwierdzono, że w ramach prowadzonych postępowań zawiadomiono strony o niezakończonym w terminie, ze wskazaniem nowego terminu, jednak bez podania przyczyn zwłoki, czym naruszono art. 36 kpa.

Dyrektor WSOiC wyjaśnił, że ze względu na przeciążenie pracą oraz nadmiar obowiązków, osoba prowadząca sprawę błędnie nie wskazała przyczyny zmiany terminu na załatwienie sprawy.

---

(z uwagi na chorobę, kwarantannę, urlopy macierzyńskie, opiekę nad dziećmi przebywającymi na kwarantannie lub w czasie zamknięcia placówek oświatowych).

<sup>135</sup>Na przełomie 2022/2023 roku siedmiu pracowników Oddziału Legalizacji Pobytu Cudzoziemców wypowiedziało stosunek pracy lub wystąpiło o przeniesienie na inne stanowisko w ramach K-PUW. Skutkowało to koniecznością przydzielenia prowadzonych spraw innym pracownikom. Dodatkowo kilkakrotnie nabór przeprowadzony w Urzędzie, w wyniku niespełniania wymagań kandydatów, kończył się niewyłonieniem nowego pracownika i musiał być ponawiany.

<sup>136</sup>W tym: przedłużanie wiz krajowych kierowcom międzynarodowym, będącym obywatelami Ukrainy; udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy ob. Ukrainy na 1 rok, w przypadku gdy obywatel ten nie spełnia wymogów udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i zachodzą przesłanki do odmowy zezwolenia na podstawie ustawy o cudzoziemcach; możliwość ubiegania się przez obywateli Ukrainy, posiadających ochronę czasową na terytorium RP w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie, o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na pracę, wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, prowadzenie działalności gospodarczej.

<sup>137</sup>Tj. m.in.: [1] w okresie marzec – sierpień 2022 r. obsługa punktu recepcyjnego, a następnie punktu informacyjno-recepcyjnego; [2] priorytetowe rozpatrywanie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy składanych przez obywateli Ukrainy wykonujących pracę w międzynarodowym transporcie drogowym (zgodnie z otrzymanymi wytycznymi); [3] przedłużanie wiz krajowych obywatelom Republiki Białorusi wykonujących międzynarodowy transport drogowy lub niezarobkowy międzynarodowy przewóz drogowy.

<sup>138</sup>Sprawy nr: WSOC.V.6150.3.2021.24; WSOC.V.6150.12.2021.24.

(akta kontroli str. 941-960, 975-977, 1437)

6. W trzech<sup>139</sup> spośród 64 badanych spraw dotyczących przedłużenia okresu ważności wizy, udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały lub pobyt rezydenta długoterminowego UE, wbrew wymaganiom art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach<sup>140</sup>, nie udokumentowano faktu pouczenia cudzoziemca o jego prawach i obowiązkach oraz o trybie postępowania. W kolejnych 23<sup>141</sup> sprawach, jakkolwiek w aktach sprawy znajdowały pisma wskazujące cudzoziemcowi adres strony internetowej, na której znajdowały się ww. pouczenia, to wbrew wymaganiom art. 7 ust. 3 ww. ustawy<sup>142</sup> nie udokumentowano zgody cudzoziemca na przekazanie pouczenia w tej formie.

Dyrektor WSOiC wyjaśnił m.in., że pracownicy nie dopełnili ww. obowiązku z uwagi na niedopatrzenie oraz przeciążenie pracą. Wojewoda wskazał, że omówił problem z kierownictwem WSOiC i zalecił podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania podobnych sytuacji.

(akta kontroli str. 941-960, 975-1389, 1439, 1613, 1614)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia, że informacje dotyczące załatwiania spraw paszportowych i cudzoziemców były na bieżąco udzielane klientom Urzędu, m.in. za pośrednictwem infolinii (w tym przeznaczonych dla cudzoziemców), a także były udostępniane w punktach obsługi i na stronach internetowych Urzędu (w tym na stronie dostępnej w języku ukraińskim, rosyjskim i angielskim). Wysoki poziom zadowolenia klientów z bieżącej obsługi podczas osobistej wizyty w Urzędzie potwierdziły wyniki przeprowadzonego przez NIK badania ankietowego. System zarządzania ruchem kolejkowym oraz usługi online umożliwiające sprawdzenie statusu sprawy działały prawidłowo. W obszarze obsługi paszportowej we wszystkich badanych sprawach zakończonych wydaniem dokumentu zachowano zasadę szybkości postępowania.

Negatywnie należy jednak ocenić stwierdzone nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. przypadków: [1] nieuzasadnionego przekroczenia ustawowych terminów na prowadzenie postępowań (w 20% badanych spraw wynoszącego od 92 do 255 dni); [2] nieprawidłowego pouczenia cudzoziemca o jego prawach i obowiązkach oraz o trybie postępowania (w 40% badanych spraw dotyczących: przedłużenia okresu ważności wizy, udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały lub pobyt rezydenta długoterminowego UE); [3] nieprawidłowego powiadomienia strony o niezakończonym postępowaniu w terminie, tj. bez podania przyczyn zwłoki (w ramach dwóch postępowań dotyczących przedłużenia terminu ważności wizy Schengen); [4] udostępnienia niezrzetelnych informacji dla klientów Urzędu w obszarze obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców (bezpośrednio w punktach obsługi, jak również na stronach internetowych Urzędu); [5] braku dostępności w ramach internetowego systemu rezerwacyjnego wolnych terminów wizyty w Urzędzie.

<sup>139</sup>Tj. w dwóch sprawach dotyczących przedłużenia wizy Schengen nr WSOC.V.6150.3.2021.24 i nr WSOC.V.6150.12.2021.24 oraz w jednej w jednej sprawie dotyczącej zezwolenia na pobyt stały nr WSOC.V.6152.268.2021.50.

<sup>140</sup>W brzmieniu obowiązującym do 28 stycznia 2022 r.

<sup>141</sup>Tj.: [1] ośmiu dotyczących zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE nr: WSOC.V.6153.120.2021.7, WSOC.V.6153.124.2021.7, WSOC.V.6153.146.2021.7, WSOC.V.6153.210.2021.7, WSOC.V.6153.1.2022.52, WSOC.V.6153.2.2022.52, WSOC.V.6153.48.2022.7, WSOC.V.6153.55.2022.7; [2] dziewięciu dotyczących zezwolenia na pobyt czasowy i pracę nr: WSOC.V.6151.6419.2021.65, WSOC.V.6151.6475.2021.65, WSOC.V.6151.5599.2021.65, WSOC.V.6151.6605.2021.64, WSOC.V.6151.1595.2022.36 WSOC.V.6151.1601.2022.36, WSOC.V.6151.1350.2022.7, WSOC.V.6151.843.2022.35, WSOC.V.6151.4171.2022.60; [3] sześciu dotyczących zezwolenia na pobyt stały nr: WSOC.V.6152.3.2022.50, WSOC.V.6152.28.2022.50, WSOC.V.6152.5.2022.50, WSOC.V.6152.412.2021.50, WSOC.V.6152.29.2022.50, WSOC.V.6152.281.2021.50.

<sup>142</sup>W brzmieniu obowiązującym od 29 stycznia 2022 r.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że o ile zatrudnienie w obszarze obsługi cudzoziemców wzrosło<sup>143</sup> o 71,8%, to liczba spraw dotyczących różnych form zezwoleń na pobyt oraz przyznawania wiz wzrosła o 120%<sup>144</sup>. W 2022 r. odnotowano także największą liczbę naborów niezakończonych obsadzeniem kandydatów. Duża liczba stwierdzonych przypadków nieterminowej realizacji spraw wynikała w szczególności z niewystarczających zasobów kadrowych oraz rotacji pracowników. Problemy w tym zakresie nie zostały do zakończenia kontroli rozwiązane. Wprawdzie Wojewoda podejmował działania w celu zwiększenia zatrudnienia, informując o powyższej sytuacji organy nadzoru, to jednak w ocenie NIK działania te były nieproporcjonalne do potrzeb. W ww. zakresie wymagane jest podjęcie niezwłocznych i intensywnych działań naprawczych. Rośnie bowiem zagrożenie, że po zakończeniu okresu zawieszenia terminów postępowań, tj. po 24 sierpnia 2023 r., Wojewoda zostanie narażony na liczne skargi na bezczynność i przewlekłość prowadzonych postępowań, a także na skutki finansowe. Ograniczenia kadrowe i wzrost liczby wniosków nie stanowią bowiem uzasadnienia dla niedotrzymywania terminów prowadzonych postępowań<sup>145</sup>.

- Wnioski
1. Rzetelne załatwianie petycji, skarg i wniosków wpływających do Urzędu.
  2. Rozpatrywanie wniosków składanych przez cudzoziemców przy zachowaniu zasady szybkości i wnikliwości postępowania.
  3. Udostępnianie klientom Urzędu rzetelnych informacji w obszarze obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców.
  4. Poprawa dostępności wolnych terminów rezerwacji wizyty w Urzędzie w obszarze obsługi paszportowej i obsługi cudzoziemców.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

<sup>143</sup>Od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2023. r.

<sup>144</sup>Sposób liczenia tego wzrostu (poprzez porównanie danych z 2022 r. z danymi z 2018 r.) opisano szczegółowo w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia. W szczególnie skomplikowanych sprawach dotyczących różnych form zezwoleń na pobyt czasowy liczba wniosków wzrosła o 121%, a liczba wniosków na pobyt rezydentów długoterminowych UE oraz na pobyt stały (razem) wzrosła o 192,6%.

<sup>145</sup> „Właściwa organizacja zadań i zapewnienie odpowiedniej kadry należy (...) do zadań publicznych, które nie mogą być realizowane ze szkodą dla jednostki”; por. uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2022 r. sygn. akt III SAB/Wr 1140/22. Podobne sformułowanie zawarto także w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 8 lipca 2021 r. sygn. akt III SAB/Gd 17/21, tj.: „także panująca pandemia, braki kadrowe, czy ograniczone możliwości dowodowe nie stanowią wystarczających okoliczności usprawiedliwiających. Terminy przewidziane dla załatwienia sprawy administracyjnej obowiązują i organy administracji publicznej pozostają nimi związane.”

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwag i wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 15 czerwca 2023 r.

Kontroler  
(-) Grzegorz Piotrowski  
doradca ekonomiczny

Dyrektor  
Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy  
z up. (-) Agnieszka Serlikowska  
p.o. Wicedyrektor

Kontroler  
(-) Mateusz Grynicz  
Główny specjalista kontroli  
państwowej